

Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México*

Reseña

RAMONA ESMERALDA VELÁZQUEZ GARCÍA

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0000-0001-8977-5993

ramona.velazquez@academicos.udg.mx

Introducción

El libro *Gobernanza urbana y metropolitana*, de Gustavo Córdova Bojórquez y María de Lourdes Romo Aguilar, analiza el papel de los institutos de planeación en México como actores clave en la gobernanza urbana. Destaca su evolución hacia la integración de diversos actores y la construcción de los consensos necesarios en un contexto de urbanización y sostenibilidad.

A lo largo de cinco capítulos, la obra revisa el desarrollo histórico urbano, los fundamentos teóricos de la gobernanza, la evolución de los institutos, la participación de actores no gubernamentales y las dinámicas internas de estos organismos. Su enfoque vincula los desafíos locales con las tendencias globales, integrando directrices de organismos internacionales como ONU-Hábitat, lo que enriquece la comprensión del contexto mexicano frente a las prácticas internacionales.

Si bien destaca por su originalidad y solidez analítica, el libro podría profundizar en las limitaciones estructurales de los institutos, como la falta de recursos y el poder limitado frente a otros actores. Aun así, representa una contribución significativa para reflexionar sobre la planeación urbana y su futuro en México.

* Reseñadel libro: Gustavo Córdova Bojórquez y María de Lourdes Romo Aguilar (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: la experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte

Urbanización y metropolización en los albores de la gobernanza

El primer capítulo de este libro ofrece un análisis histórico y teórico de la urbanización, desde los primeros asentamientos humanos hasta la consolidación de las grandes ciudades industriales. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar abordan cómo las ciudades mexicanas, al igual que otras metrópolis globales, enfrentan desafíos derivados de la urbanización acelerada, la cual requiere una reconfiguración constante de la gobernanza urbana para responder a las crecientes demandas sociales y económicas.

Los autores destacan que la urbanización no es solo un fenómeno demográfico, sino también político y económico, que ha transformado profundamente las relaciones sociales y la distribución del poder. En este sentido, la Revolución Industrial marcó un punto crucial al convertir a las ciudades en polos de acumulación de riqueza, pero también en epicentros de desigualdad, segregación y contaminación. Este fenómeno, aunque originado en Europa, presenta paralelismos claros en el contexto mexicano, donde la urbanización acelerada del siglo XX ha generado problemas como la falta de infraestructura y la creciente segregación espacial en ciudades como Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Autores como Saskia Sassen (2013) y Manuel Castells (2012) han explorado cómo las grandes ciudades—descritas como “ciudades globales” por Sassen—se han convertido en nodos económicos, pero también en espacios de profunda polarización social. Sassen argumenta que la urbanización, en el contexto de la globalización, ha beneficiado a las élites económicas, mientras que las áreas marginadas quedan excluidas de los beneficios de este crecimiento. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar destacan que, en México, este patrón se ha repetido, generando grandes divisiones socioespaciales, donde las periferias urbanas siguen dependiendo de los centros económicos, pero sin una distribución equitativa de recursos y oportunidades.

A su vez, Castells señala que la metropolización está marcada por el “poder en red”, donde el poder ya no está centralizado, sino distribuido a través de diversas redes de actores que gestionan la economía y la política. Esta perspectiva es clave para entender la gobernanza urbana en México, que debe gestionar estas redes de manera inclusiva y participativa, involucrando tanto al gobierno como a actores privados y sociales.

El principal reto de la urbanización en México, como lo señalan Córdova Bojórquez y Romo Aguilar, es gestionar el suelo urbano y proporcionar servicios básicos en un contexto de creciente desigualdad. Mientras que las grandes ciudades globales concentran recursos y oportunidades, muchas periferias mexicanas aún carecen de acceso a servicios esenciales como agua potable, transporte e

infraestructura sanitaria, lo que intensifica las tensiones sociales. En este contexto, David Harvey (2003) argumenta que la urbanización puede perpetuar desigualdades, consolidando mecanismos como la especulación inmobiliaria y el desplazamiento forzoso de comunidades vulnerables. Este fenómeno se refleja en muchas ciudades mexicanas, donde la expansión descontrolada ha generado asentamientos informales y exclusión social.

Por último, el desafío para los institutos de planeación en México es coordinar actores con intereses diversos y encontrar consensos en un entorno político fragmentado, como destacan los autores. La gobernanza participativa, como señala Erik-Hans Klijn (2005), es fundamental, aunque la construcción de consensos es un proceso complejo y, en muchos casos, lento. Córdova Bojórquez, Romo Aguilar, Sassen, Castells y Harvey coinciden en que los principales retos de la gobernanza urbana en México giran en torno a la equidad, la sostenibilidad y la participación ciudadana. Para abordarlos, es necesario diseñar soluciones adaptadas a la realidad social, económica y política del país.

Gobernanza y planeación, una reflexión teórica y metodológica

Este capítulo reflexiona sobre los fundamentos de la gobernanza urbana y metropolitana, destacando la necesidad de coordinar a diversos actores, niveles de gobierno y estrategias sostenibles. Córdova Bojórquez y Romo Aguilar subrayan que la gobernanza moderna ha superado los enfoques centralizados, adoptando procesos colaborativos entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para gestionar las ciudades de manera más equitativa y eficiente.

Uno de los puntos clave del capítulo es el papel de los institutos de planeación en la construcción de consensos en contextos urbanos con intereses divergentes. Los autores destacan que la participación ciudadana es esencial, no solo para legitimar las decisiones, sino también para lograr una planificación más inclusiva.

Siguiendo las ideas de Stoker (1998), Jessop (2002) y Klijn (2005), el texto señala que la gobernanza enfrenta desafíos como la fragmentación política y las tensiones entre intereses económicos y bienestar social, lo que subraya la necesidad de garantizar la equidad en la distribución de recursos y poder.

En cuanto a la gobernanza metropolitana en México, Córdova y Romo Aguilar explican que enfrenta retos como la fragmentación administrativa y las desigualdades socioespaciales, lo que dificulta la provisión de servicios básicos. También abogan por un enfoque de democracia participativa que empodere a las comunidades locales y supere las consultas superficiales, como señala Fung (2004).

Además, subrayan la importancia de integrar enfoques de justicia espacial, como proponen Brenner y Schmid (2015), para asegurar un desarrollo urbano equitativo y sostenible.

El capítulo concluye resaltando la necesidad de fortalecer los institutos de planeación y fomentar procesos inclusivos, superando barreras estructurales y promoviendo la cooperación entre todos los actores involucrados.

Origen y evolución de los institutos de planeación

El tercer capítulo del libro analiza la evolución de los institutos de planeación en México, destacando su papel clave en la gestión urbana y metropolitana. Creados en los años 70 como respuesta al crecimiento desordenado de las ciudades, inicialmente se centraron en la planificación técnica, con poca participación ciudadana. Con el tiempo, los institutos han evolucionado en seis generaciones, incorporando mecanismos participativos y profesionalizándose, aunque aún enfrentan desafíos como la falta de autonomía, financiamiento y recursos técnicos.

Uno de los principales problemas es la falta de autonomía frente a los intereses políticos locales, lo que afecta la continuidad de los planes. La participación ciudadana sigue siendo limitada, y la carencia de recursos restringe la implementación de proyectos y la negociación con actores poderosos. Autores como Peter Hall (2002) y Susan Fainstein (2010) destacan la presión de los intereses económicos a corto plazo, que dificulta un enfoque de justicia social.

Para asegurar su relevancia en el futuro, es esencial que los institutos de planeación fortalezcan su autonomía, consigan financiamiento sostenible, fomenten una participación ciudadana real y avancen en tecnificación. Healey (2020) resalta la importancia de la colaboración entre actores para generar políticas inclusivas, un desafío aún presente en México.

Es importante resaltar que los institutos de planeación son cruciales para un desarrollo urbano sostenible, pero deben superar barreras estructurales y operativas para consolidarse como actores efectivos en la gobernanza metropolitana.

Los órganos ciudadanizados

Este capítulo analiza los órganos ciudadanizados como espacios donde actores no gubernamentales (sociedad civil, sector privado y academia) contribuyen a la planeación urbana en México. Estos órganos buscan promover una gobernanza participativa y horizontal, pero su impacto es limitado por la falta de poder vinculante,

lo que genera frustración y una percepción de participación simbólica. Además, la asimetría de poder entre actores gubernamentales y ciudadanos restringe su influencia.

Autores como John Gaventa (2006) y Sherry Arnstein (1969) critican que la participación debe ir más allá de la consulta, transformándose en un verdadero empoderamiento. Este problema es particularmente relevante en México, donde la planeación urbana aún enfrenta barreras para integrar de manera efectiva a la sociedad civil. Patsy Healey (2020) y Erik-Hans Klijn (2005) refuerzan la necesidad de un enfoque colaborativo, señalando que, para que los órganos ciudadanizados tengan impacto, deben contar con capacidades reales para influir en las decisiones y superar la fragmentación de intereses.

Los autores identifican cinco retos para mejorar el funcionamiento de estos órganos: vinculación de decisiones, equilibrio de poder, capacitación y recursos, transparencia y rendición de cuentas, e inclusión de actores diversos. Aunque los órganos ciudadanizados tienen el potencial de promover una gobernanza inclusiva, su eficacia depende de superar barreras estructurales que limitan su capacidad de influir en las políticas públicas. Este capítulo ofrece una reflexión crítica sobre cómo fortalecer la participación ciudadana en la planeación urbana de México.

Organización interna de los institutos de planeación

El último capítulo examina los elementos organizativos de estos organismos, definidos por cuatro componentes clave: dirección, temas de agenda, áreas operativas y gestión del presupuesto. El director juega un rol crucial como enlace entre los gobiernos locales y los órganos ciudadanos, coordinando e implementando políticas urbanas.

Cada instituto organiza sus áreas según las necesidades territoriales, abordando temas como movilidad, medio ambiente y ordenamiento territorial, pero su capacidad de adaptación se ve limitada por factores externos, como la dependencia del financiamiento de los gobiernos municipales. Un ejemplo de esto es el caso de Juárez, donde un cambio político afectó la operación del instituto.

En un contexto de urbanización acelerada y avances tecnológicos, los institutos enfrentan crecientes demandas y deben promover un servicio civil profesionalizado para asegurar la continuidad en la toma de decisiones. Autores como Peters y Pierre (2006) subrayan la necesidad de estructuras colaborativas que incluyan al gobierno, la sociedad civil y el sector privado, un modelo que los institutos mexicanos intentan implementar, aunque con desafíos relacionados con la alineación de intereses y la

estabilidad institucional.

Por su parte, Innes (2010) destaca que los procesos participativos son esenciales para legitimar las políticas urbanas, un enfoque reflejado en los esfuerzos por promover plataformas de participación ciudadana. Sin embargo, el capítulo señala que integrar las áreas técnicas con actores políticos sigue siendo un reto clave.

Finalmente, el capítulo enfatiza la necesidad de marcos de gobernanza más flexibles, capaces de adaptarse a los cambios urbanos y fortalecer alianzas con la sociedad y el sector privado, promoviendo una colaboración intersectorial que garantice la efectividad y continuidad de la gestión.

Conclusión

El análisis presentado en esta obra abre una reflexión profunda sobre el rol crucial de los institutos de planeación en la gobernanza urbana y metropolitana en México. A través de una evaluación detallada de sus estructuras organizativas, procesos participativos y su adaptación a un contexto de urbanización acelerada, los autores, Córdova Bojórquez y Romo Aguilar, nos invitan a reconsiderar las dinámicas de poder, los desafíos de la participación ciudadana y la efectividad de las políticas urbanas. En particular, la obra plantea que, para que los institutos de planeación puedan superar sus limitaciones actuales, deben avanzar hacia modelos de gobernanza más inclusivos y adaptativos. Esto requiere no solo una mayor autonomía frente a los intereses políticos locales, sino también la capacidad de articular soluciones sostenibles que integren a diversos actores sociales y económicos.

Investigaciones futuras podrían enfocarse en evaluar cómo los modelos de gobernanza adaptativa, que responden a los cambios dinámicos de las ciudades, pueden fortalecer la capacidad de los institutos de planeación para gestionar de manera efectiva los territorios urbanos. Este enfoque permitiría explorar cómo los institutos pueden mejorar su capacidad para integrar la participación ciudadana de forma efectiva, garantizar la equidad en el desarrollo urbano y, en última instancia, asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las ciudades. Además, sería relevante investigar las estrategias necesarias para garantizar la independencia operativa y financiera de los institutos, protegiéndolos de las fluctuaciones políticas y asegurando que sus decisiones no estén subordinadas a intereses particulares o de corto plazo.

Desde una perspectiva crítica, esta obra es fundamental para el entendimiento de los desafíos actuales de la planeación urbana en México, ya que aborda temas clave como la fragmentación política, la falta de recursos y las tensiones entre los intereses económicos y las necesidades sociales. Aporta una visión integral de cómo los institutos de planeación pueden contribuir a una gobernanza más democrática y participativa, pero también señala con claridad las barreras estructurales que aún deben superarse.

Gobernanza urbana y metropolitana es una obra de gran valor académico y práctico. Su capacidad para integrar el análisis teórico con ejemplos concretos de la realidad mexicana la convierte en una fuente indispensable para quienes estudian o trabajan en el ámbito de la planeación urbana. Además, invita a reflexionar sobre el futuro de la gobernanza metropolitana en un país en constante transformación. Sin duda, sienta las bases para un debate necesario sobre la evolución y el fortalecimiento de los institutos de planeación, esenciales para la construcción de ciudades más inclusivas, sostenibles y equitativas.

Referencias

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19 (2–3), 151–182. <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Castells, M. (2012). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. Polity Press.
- Córdova Bojórquez, G., & Romo Aguilar, M. de L. (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte; Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Fainstein, S. S. (2013). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: A power analysis. *IDS Bulletin*, 37 (6), 23–33.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford University Press.
- Hall, P. A. (2002). *Great Britain: The role of government and the distribution of social capital*. In *Democracies in Flux* (pp. 21–58).
- Healey, P. (2020). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Bloomsbury

Publishing.

- Innes, J. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Klijn, E.-H. (2005). Networks and inter-organizational management: Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. *In The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 257–281). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0012>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). Governance, government, and the state. *In The State: Theories and Issues* (pp. 209–222).
- Sassen, S. (2013). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28.