

# DISEÑO, GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL “HÁBITAT” EN MUNICIPIOS DEL VALLE DE MÉXICO (2007- 2015) ¿Atención asistencial de la pobreza urbana o estrategia integral para el desarrollo urbano?

PRESENTA: ARMANDO VALLE YAHUTENTZI  
DIRECTORA DE TESIS: DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA  
LECTOR: DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO  
LECTOR: MTRO. ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

## **DEDICATORIA**

Quiero dedicar este trabajo a todas las personas que me acompañaron durante la Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, institución en la que encontré, en distintas ocasiones, mucho más de lo que buscaba: conocimiento práctico, calidad educativa, grandes mentes académicas y, lo que más aprecio, nuevas y mejores amistades de México, Ecuador, Chile y Colombia.

Por supuesto, a mis padres y a mi hermano quienes no han dejado de acompañarme en cada uno de los retos y proyectos que emprendo, sus palabras, consejos y muestras de afecto, así como los momentos y las risas que compartimos es lo que me hace vivir feliz estemos cerca o lejos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta investigación no habría sido posible sin la presencia de personas ejemplares, brillantes y con una enorme capacidad para compartir sus conocimientos, por ello quiero agradecer de manera puntual a las profesoras y profesores que me formaron durante el posgrado y después de éste, de manera particular:

A la Doctora Laura Valencia Escamilla porque supo guiarme con paciencia para encontrar los caminos más acertados que dieron cauce y buen puerto al trabajo, por ello reconozco y doy todo el crédito que merece su invaluable dirección y claridad intelectual.

Al Doctor Manuel Canto Chac ya que me ayudó innumerables ocasiones a construir y corregir el rumbo de la metodología, así como a sacar el mayor provecho de la información disponible con esa visión tan aguda que lo caracteriza.

A los lectores asignados, el Doctor Alejandro Navarro Arredondo y el Arq. Roberto Eibenschutz Hartman, quienes bajo estricto escrutinio contribuyeron a pulir el documento final que aquí presento.

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	IV
CAPÍTULO I. APRECIACIONES TEÓRICAS Y MODELOS DE URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	1
1.1. Modelos teóricos (crecimiento y desarrollo de las ciudades).....	2
1.1.1. Modelo de la ciudad difusa .....	2
1.1.2. Modelo de la ciudad compacta.....	6
1.2. Crecimiento económico y desarrollo urbano.....	9
1.3. Caracterización de las zonas urbanas marginales y la población socioeconómicamente vulnerable.....	12
1.4. Políticas urbanas en América Latina.....	14
1.4.1. Modelos de participación estatal .....	17
1.4.2. Tendencias actuales.....	22
CAPÍTULO II. MARGINACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LA URBANIZACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO .....	25
2.1. Centros de crecimiento económico y cinturones de pobreza .....	26
2.1.1. La pobreza urbana y la economía de los excluidos .....	27
2.1.2. La dimensión material y subjetiva de la migración urbana.....	30
2.2. Política social y política urbana: del Estado Asistencialista a la reforma del Estado .....	33
2.2.1. La crisis del Estado corporativo .....	35
2.2.2. Planeación formal del desarrollo y urbanismo sin ordenamiento territorial preventivo .	37
2.2.3. De las zonas conurbadas a las grandes metrópolis.....	41
CAPÍTULO III. <i>HÁBITAT</i> : EL PROYECTO DE LAS CIUDADES INTEGRALES .....	47
3.1. Antecedentes de UN-Hábitat.....	48
3.1.1. El derecho a la ciudad como perspectiva política .....	53
3.1.2. El rescate de las comunidades enfermas en el marco de la salud urbana.....	60
3.2. SEDESOL (2003-2012) y el compromiso por detonar el desarrollo económico y el bienestar social de las familias pobres con el nuevo programa federal “Hábitat” .....	64
3.2.1. Marco normativo y presupuestal .....	66
3.2.2. Diseño e implementación del programa federal “Hábitat” .....	68
3.2.3. Evaluaciones 2007-2012 (Coneval) .....	71
3.3. SEDATU (2013-2015) y la misión de las ciudades compactas, competitivas, incluyentes, productivas y sustentables.....	78
3.3.1. Marco normativo.....	79

3.3.2	Modificaciones al diseño y operación del programa federal “Hábitat”.....	82
3.3.3	Evaluaciones 2013-2015 (Coneval) .....	84
CAPÍTULO IV. EL PROGRAMA SOCIAL “HÁBITAT” EN MUNICIPIOS DEL VALLE DE MÉXICO.....		89
4.1.	Propósito y esquema del trabajo de campo .....	90
4.2.	“Hábitat” en el Estado de México .....	92
4.2.1.	Contexto presupuestal de “Hábitat” en el Estado de México.....	97
4.2.2.	Gestión y ejecución del programa “Hábitat” en municipios del Valle de México (Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco).....	100
4.2.3.	Agenda social o agenda urbana municipal: entre la elaboración de diagnósticos municipales para la atención (asistencial) a la pobreza urbana y la creación de planes estratégicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano .....	108
4.3.	Valoraciones sobre la funcionalidad y pertinencia del programa “Hábitat” (esquema explicativo de su gestión-implementación).....	113
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		119
5.1.	Reflexiones finales .....	120
5.2.	Recomendaciones.....	132
FUENTES CONSULTADAS.....		141

## INTRODUCCIÓN

El programa HÁBITAT de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat) surgió en la década de 1970 como una iniciativa para enfrentar los retos de un mundo cada vez más urbano, pues el desarrollo de las ciudades como importantes motores para las economías nacionales se ha observado como una realidad tanto en países postindustriales como en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo, es el caso de los países latinoamericanos, los cuales han experimentado un crecimiento urbano exponencial desde mediados del siglo pasado.

Al mismo tiempo han surgido importantes retos frente a la urbanización de la pobreza, la cual se ha generado a partir de la marginación social y económica en los espacios urbanos y cuyas expresiones suelen ser la inseguridad patrimonial, el bajo acceso a servicios públicos y a una movilidad urbana disminuida o precaria, ello como resultado de la construcción difusa/dispersa de las ciudades latinoamericanas como es el caso de las favelas brasileñas, por ejemplo.

En el caso mexicano los cinturones de pobreza alrededor de los principales centros urbanos como Monterrey, Guadalajara y, claro, la Ciudad de México son muestra de que la pobreza urbana es un fenómeno en crecimiento, su emergencia ocurrió durante la segunda mitad del siglo XX precedida por la migración del campo a las ciudades, a su vez, el ensanchamiento de las urbes careció de una administración sistemática y ordenada, las gestiones y control por parte de las autoridades de los gobiernos locales fueron insuficientes frente a la imperiosa necesidad de cientos de miles de personas por mejorar sus condiciones de vida.

Como consecuencia, las zonas metropolitanas surgieron y comenzaron a ampliarse al incluir paulatinamente comunidades en las que la introducción de servicios públicos, facilitaron la transformación del país transitando de lo rural a lo urbano. En la actualidad, el Sistema Urbano Nacional define a las ciudades como aquellos centros urbanos con no menos de 15 mil habitantes (Cervera & Rangel, 2015) y donde se puede observar un conjunto (parcial o total) de servicios básicos (salud, energía eléctrica, alcantarillado, asfalto, agua potable, telecomunicaciones, entre otros).

Sin embargo, el crecimiento económico de los principales puntos de concentración económica en el país no consiguió amparar a la población en su conjunto, pues la pobreza en

las ciudades se encuadra en la incertidumbre patrimonial, falta de acceso a servicios médicos de gastos mayores, ingresos variables, desocupación o subempleo (trabajar por debajo de las capacidades reales).

En este sentido, el fenómeno de la pobreza urbana constituye una realidad instalada que supera incluso a la pobreza rural, el volumen poblacional entre estas es un factor determinante ya que hay más pobres en la ciudad que en el campo. Al respecto, resulta interesante observar la coincidencia de algunas cifras: en México habitan poco más de 119.5 millones de personas de acuerdo con la Encuesta Intercensal del año 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre sus 32 entidades federativas las tres con mayor número de habitantes son, en orden descendente, el Estado de México (16.1 millones), Ciudad de México (8.9 millones) y Veracruz (8.1 millones) [INEGI, 2010a].

Frente a un escenario en donde más de la mitad del país se caracteriza por la urbanización generalizada y la presencia constante de la pobreza, la migración interna o estatal ha dejado de estar únicamente en función de la dicotomía campo-ciudad, a la luz de esta realidad se puede observar como un fenómeno entre espacios urbanos, las entidades que presentan en su mayoría este flujo son, nuevamente, el Estado de México, la Ciudad de México y el Estado de Veracruz, “entidades que [reciben] a más del 30% de las personas que cambiaron de entidad de residencia” (INEGI, 2010b: s/p).

La pobreza urbana en el Estado de México, particularmente, y su instauración en el territorio se ha visto remarcada gracias a la vecindad con la Ciudad de México, la interacción de estas entidades definió a la zona metropolitana más importante del país y sus dinámicas sociales, económicas y culturales son sumamente diversas. Asimismo, la desigualdad socioeconómica abanderada por la población vulnerable y en situación de pobreza fomentó el rezago de las localidades de bajos ingresos en términos de infraestructura pública de calidad (bienes) y movilidad urbana disminuida (servicios).

Y es que el Estado de México cuenta con más de 16 millones de habitantes en 125 municipios, de éstos, diez albergan a casi la mitad (48.7%) de la población estatal, es decir, 7.8 millones de personas; Ecatepec de Morelos es actualmente el municipio más poblado del estado (segundo a nivel nacional) y junto al municipio de Nezahualcóyotl (segundo

municipio mexiquense con esta característica) suman poco más de 2.7 millones de habitantes, ellos representan el 17% de la población mexiquense (INEGI, 2015).

De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2010, la población en situación de pobreza de los municipios comentados se encontraba en un rango de 25-50 por ciento, lo que, en términos absolutos, significó no menos de medio millón de pobres según la propia definición del Consejo (ingresos insuficientes para cubrir necesidades alimentarias y no alimentarias, acompañados de al menos una carencia social<sup>1</sup>).

En este orden de ideas:

[Son] tres grandes enfoques desde donde el gobierno [federal] ha intentado superar la pobreza, uno es el que se concentra en el desarrollo de capacidades, programas como Oportunidades, que proponen estrategias de intervención y buscan romper con el ciclo de la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de apoyos enfocados a mejorar las capacidades de las personas [...].

Por otro lado, el segundo gran enfoque es el del tema productivo, que se concentra en desarrollar empresas, cooperativas, micronegocios [...]. Pretende apoyar a las familias para abrir sus negocios y sustentar su economía. El tercero es el del mejoramiento del entorno urbano y acceso a los servicios de agua y salud, mejorar la infraestructura urbana, incidir en la participación social, etcétera. *Este último es el que más se ha aplicado al combate de la pobreza urbana en particular* (Redacción, 2012: s/p) [las cursivas son propias].

Por ello, la adopción de la iniciativa ONU-Hábitat en el año 2002 e implementada como programa social un año después (2003) y hasta 2015 por el gobierno federal mexicano (SEDESOL-SEDATU) fue un intento por responder al creciente fenómeno de la pobreza urbana en nuestro país a partir de la regeneración de los espacios urbanos y el desarrollo comunitario.

---

<sup>1</sup> Educación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación.

El problema público que abordó el programa “Hábitat” fue el deterioro del entorno urbano en un marco de lento desarrollo socioeconómico y comunitario, sus labores estuvieron encaminadas a dinamizar el contexto urbano mediante la introducción o mejoramiento de infraestructura urbana básica y complementaria, así como posibilitar el desarrollo de habilidades para el trabajo, la promoción de la equidad de género, la organización y participación comunitaria, además de la prevención social de la violencia.

Luego entonces, el tratamiento de este programa como objeto de estudio para la presente investigación tuvo la intención de explicar los alcances y limitaciones de su diseño (federal), así como las vicisitudes en su implementación municipal bajo el enfoque de política social en lugar de haber respondido al de una política urbana. Por todo lo anterior, la pregunta de investigación se planteó en los siguientes términos: ¿el programa “Hábitat” (2007-2015) contribuyó a mejorar las condiciones de habitabilidad de los polígonos de acción en municipios del Valle de México mediante estrategias de planeación urbana y desarrollo comunitario?

La hipótesis de trabajo se estructuró en sentido negativo: El programa “Hábitat” en municipios del Valle de México no contribuyó sustancialmente a mejorar la *habitabilidad* de los polígonos ante la ausencia de estrategias y acciones integrales que favorecieran el *desarrollo urbano y comunitario*, en su lugar, se ocupó de entregar *infraestructura urbana* por una parte y, por otra, brindar talleres de artes y oficios. Así, su primera limitación fue ser un *programa social* diseñado para atender parte de la problemática urbana en lugar de estar en función de una *política urbana*, mientras que su segunda limitación fue la *excesiva centralización* de la *toma de decisiones* (federal) con respecto a la definición de las áreas de acción y tipos de intervención (municipal).

Mientras que los objetivos de la investigación fueron los siguientes: definir si las intervenciones de “Hábitat” contribuyeron a mejorar las condiciones de habitabilidad de las zonas de atención en el municipio de acuerdo con la visión de ciudades compactas y el derecho a la ciudad; analizar la coherencia entre los objetivos planteados por el programa y los resultados obtenidos, así como la pertinencia de las acciones emprendidas para mejorar las condiciones de habitabilidad de los polígonos de acción, facilitar la movilidad urbana y elevar la calidad de vida de sus beneficiarios directos en los municipios mexiquenses



señalados; establecer las implicaciones del trabajo intergubernamental para coordinar un programa diseñado a nivel federal e implementado por los municipios, así como su financiamiento compartido y, finalmente; definir la relevancia u oportunidad de generar estrategias de planeación territorial y estudios urbanos desde los municipios de acuerdo con el planteamiento del programa.

Bajo las consideraciones anteriores, el primer capítulo aborda los principales modelos teóricos de la construcción de las ciudades como punto de arranque para explicar el desarrollo urbano y sus deformaciones en espacios marginados social y económicamente, con este marco teórico se revisa la estructura de las políticas urbanas en América Latina subordinadas a modelos históricos de crecimiento económico y que marcan un antes y un después respecto a la participación estatal.

En el capítulo II se aborda la marginación y precariedad del hábitat en México que enmarca la pobreza urbana con el objetivo de detallar las particularidades de las áreas conurbadas a los principales centros urbanos y zonas metropolitanas, además de problematizar la atención gubernamental de la pobreza urbana desde la política social y su ausencia parcial en estrategias concretas de política urbana.

Este capítulo comprende dos secciones, en la primera se hace una revisión teórica del fenómeno de la pobreza urbana para describir las dinámicas territoriales y demográficas de las ciudades en México; en la segunda sección se analiza el contexto y la evolución institucional de la planeación y su extensión en el desarrollo urbano, además se establece, de manera preliminar, la relación entre pobreza urbana y la realidad metropolitana en el país.

Para el capítulo III, se refuerza el marco contextual al tratar específicamente la iniciativa internacional “ONU-Hábitat”, sus antecedentes, orígenes y etapas en el debate regional; las siguientes dos secciones abordan el programa federal “Hábitat” como una adopción que el gobierno mexicano implementó durante poco más una década (2003-2015) y que tuvo inspiración en la iniciativa de las Naciones Unidas.

Finalmente, el capítulo IV tiene como propósito exponer los principales resultados del trabajo de campo realizado entre noviembre de 2017 y febrero de 2018 el cual se realizó en municipios mexiquenses con la finalidad de obtener las experiencias tanto de los

coordinadores estatales de la secretaría (Sedesol/Sedatu) como de los implementadores municipales y, en menor medida, recuperar algunas apreciaciones de la ciudadanía beneficiada por los proyectos y/o acciones sociales del programa “Hábitat” cuando este aun operaba.

En este sentido, el primer apartado se ocupa de la exposición metodológica del trabajo de campo mostrando la estructura general de las principales categorías de análisis, sus variables y el énfasis con el que se abordaron las entrevistas semiestructuradas según el tipo de informante. En seguida (apartado dos) se contextualiza brevemente la evolución a nivel objetivos y líneas de acción del programa “Hábitat”, así como su operación presupuestal en el Estado de México junto con algunos comentarios introductorios acerca de las probables implicaciones de esto para la entidad, así como para la capacidad institucional de los municipios ejecutores en el Valle de México.

Para el tercer apartado se contrastarán los hallazgos de la investigación documental y los correspondientes al trabajo de campo a través de las categorías de análisis y sus respectivas variables a modo de subíndices, con esto se pretende evidenciar los resultados relevantes acerca de la implementación del programa “Hábitat” a nivel local y las vicisitudes subyacentes con el diseño federal expresado en los acuerdos de participación y coordinación intergubernamental, reglas de operación, informes presupuestales, procesos de gestión, enfoques en la elaboración de diagnósticos y estrategias de ejecución de las acciones.

Por último, el cuarto apartado ha sido destinado, primero, para la reconstrucción de las implicaciones en la participación intergubernamental y las capacidades de gestión e implementación municipal en el marco del diseño federal del programa, con el objetivo de generar un diagrama general que permita condensar la explicación de los principales dispositivos que detonaron u obstruyeron la acción municipal, así como los tipos de condicionantes para la planeación urbana local.

En segundo lugar, el análisis se encauzará a establecer la virtual dirección y pertinencia de las acciones y proyectos municipales de “Hábitat” que pudieron haber estado en posibilidades de atender problemáticas más profundas en el marco de la salud urbana, más allá de sólo aumentar la cobertura de acceso a infraestructura básica y complementaria.

En síntesis, este último capítulo más que cerrar la discusión sobre la pertinencia y coherencia de tratar los problemas urbanos mediante acciones de política social como fue el caso de “Hábitat”, en realidad tiene la intención de abrir el debate sobre la necesidad de que existan políticas públicas en materia urbana, si bien no apartadas del enfoque social tienen que ser complementadas por este en lugar de asumir su dirección o conformar las principales directrices de la lógica tanto presupuestal como de los diagnósticos, la gestión y su implementación.

**CAPÍTULO I.  
APRECIACIONES  
TEÓRICAS Y MODELOS  
DE URBANIZACIÓN EN  
AMÉRICA LATINA**

## **1.1. Modelos teóricos (crecimiento y desarrollo de las ciudades)**

Si las ciudades se entienden como aquellos espacios de oportunidades a donde las familias han migrado generacionalmente para asentarse y consolidar su economía doméstica (estabilidad financiera y seguridad patrimonial) se está entonces frente a una visión idealista del espacio urbano que obedece a una cadena causal -simple-, la cual, asocia lo urbano con una mejor calidad de vida para -todos- sus habitantes.

Esta visión generalizó la noción de abundancia de recursos que una familia podía obtener en la ciudad como contraposición a la vida en el campo y fue propia del crecimiento urbano exponencial que vivió gran parte del mundo moderno en el siglo pasado, no obstante, la inscripción a ciertos espacios (ciudades y/o suburbios) no determina las situaciones socioeconómicas de las familias, más bien delimita el tipo de apropiación que los sujetos hacen del espacio/territorio en función de sus recursos individuales/colectivos y familiares/sociales, por tanto, aunque la población urbana sí cuenta con condiciones de vida mejores a las de la esfera del campo, ello no implica para -todos- sus habitantes la satisfacción plena de sus condiciones materiales de existencia.

Así pues, los modelos más importantes de urbanización y segregación espacial que se revisarán a continuación ofrecen la oportunidad de obtener un punto de partida para comprender la relación entre apropiación del espacio (o territorio como su unidad concreta) y la desigualdad social de ésta, pues los agentes que dominan el espacio también suelen hacerse cargo de su organización.

La problemática es si dicha apropiación, dominio y producción responde al mercado, al Estado o a la sociedad organizada y bajo qué parámetros de formalidad-informalidad (legalidad - irregularidad) funciona de manera predominante. Luego entonces, los modelos de la ciudad compacta y la ciudad dispersa resultan polos opuestos que, en los hechos, tienden a coexistir en lugar de materializarse como estados puros, sin embargo, para los propósitos teóricos del presente capítulo su contraposición/diferenciación consistirá en establecer las características concretas de cada uno y desarticular así la complejidad de las formas urbanas.

### **1.1.1. Modelo de la ciudad difusa**

Existen dos modelos que teóricamente permiten comprender cómo se fueron estructurando las ciudades modernas (XIX-XXI), dichos modelos se encuentran, para fines didácticos, en

lados opuestos de manera que se pueda diferenciar nítidamente las propiedades de cada uno, aunque cabe señalar que no son mutuamente excluyentes en la realidad.

El modelo de la ciudad difusa o dispersa también es conocido como el modelo de la ciudad horizontal y ha caracterizado a la urbanización en gran parte del mundo moderno<sup>2</sup> gracias, por una parte, a la migración masiva del campo hacia las urbes (junto con los efectos sociales y económicos que generó), la ausencia de un Estado regulador por otra, así como la presencia de la organización popular, la generación “desarticulada” de las ciudades incluye una combinación parcial de dichas variables según el contexto territorial de que se trate.

Básicamente, este tipo de ciudad se aleja de sus orígenes o perímetro inicial y se extiende por el territorio produciendo una urbanización consistente en la “implantación de usos y funciones en el territorio de un modo disperso” (Rueda, 2002: 24) al mismo tiempo que busca compatibilizar los usos del territorio y la ubicación más rentable para determinadas actividades económicas a través de redes (en términos de conectividad) que se van sumando con el paso del tiempo (Rueda, 2002).

Esta supuesta racionalidad planificadora zonifica en realidad espacios de manera monofuncional y los configura como conjuntos autoexcluyentes (vivienda, comercio o industria), aglomera, además, al sector comercial y cultural en el centro y permite una periferia que se compone con suburbios residenciales y reductos de uso industrial (Núñez, 2013).

De esta manera se obtiene un territorio cuyas distintas funciones están separadas físicamente (la residencia, las áreas comerciales, la escuela, las oficinas, la industria), esto implica un problema para la conexión entre ellas pues la ciudad difusa requiere de “[...] una densa red de carreteras y vías segregadas de transporte privado” (Rueda, 2002: 24).

Además, esta separación de funciones genera segregación social y económica mayoritariamente. Una señal clara de segregación socioeconómica es el tiempo que se invierte para desplazarse del hogar a los centros educativos, de trabajo, recreativos y

---

<sup>2</sup> Aunque ha tenido mayor presencia en regiones en desarrollo, América Latina es un ejemplo de esto.

viceversa, esta dificultad instalada “marca las necesidades de transporte [público/privado] y los hábitos de movilidad de los habitantes de las ciudades [difusas]” (Núñez, 2013):s/p).

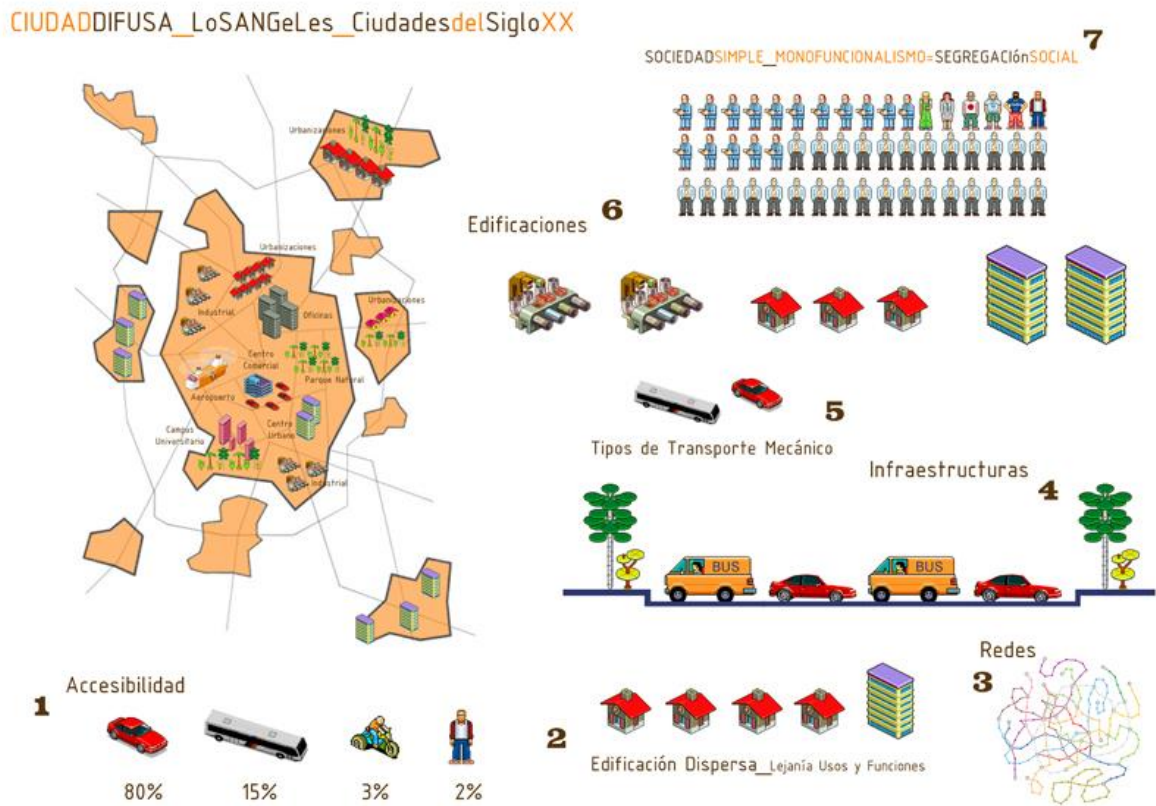
En este sentido, uno de los puntos clave del modelo discutido es la relevancia que adquiere la red de movilidad, pues ésta se constituye como el motor de la expansión urbana, marcando a su vez, el ritmo de crecimiento de esta: la ciudad difusa estructura su territorio a partir de las vías de comunicación y acceso urbano que exigen los puntos productivos monofuncionales.

Otro punto importante es su forma horizontal o expansiva en la ocupación del suelo, ello ocasiona que surjan áreas metropolitanas a partir de la suma de distintos centros urbanos cuyas dimensiones son cada vez más difíciles de reconocer espacialmente, lo que las convierte en áreas urbanas asimétricas aunque comercialmente funcionales: frente a zonas residenciales alejadas del centro de la ciudad proliferan vialidades privadas de cuota o incluso dentro de la misma ciudad para agilizar los traslados.

Resulta entonces que separar las “funciones en el espacio, segrega socialmente a la población en el territorio, que [por ejemplo] accede a una residencia (una urbanización determinada) y, por tanto, a un determinado territorio, con base [en] su capacidad económica” (Rueda, 2002: 25), así como en sus recursos sociofamiliares (estatus), políticos y culturales.

En el esquema 1.1.1.1. se muestra la tipología de subconjuntos que componen el modelo de la ciudad horizontal (que se ejemplifica como la ciudad de Los Ángeles, California en E.E.U.U., siglo XX) y que tocan lo relativo a las redes de movilidad, la infraestructura, la caracterización tanto del transporte mecánico como de las edificaciones más representativas y la sociedad distribuida monofuncionalmente como resultado de la segregación social mediante la apropiación, dominio y producción específica de los espacios.

### Esquema 1.1.1.1. Modelo de la ciudad difusa



Fuente: “Ciudad compacta vs ciudad difusa” (Quirós, 2012)

A manera de síntesis y de acuerdo con Quirós (2012), las implicaciones del modelo discutido pueden enlistarse de la siguiente manera:

- Existe un mayor consumo de suelo.
- Es evidente la dispersión de la edificación y las infraestructuras (generación horizontal/dispersa).
- En lo que respecta a la superficie edificada (por habitante) también es mayor.
- El modelo de movilidad descansa en el vehículo privado.
- Hay dispersión de las redes (las vías de comunicación/acceso urbano no tienen un orden eficiente y, por lo tanto, representan un alto costo de mantenimiento a mediano plazo y suelen ser poco efectivas).
- Por lo general, se consume más energía en las tipologías edificatorias unifamiliares que tienen como efecto colateral la segregación social al enviar a la periferia unidades suburbanas cuyos hogares poseen un poder adquisitivo importante, o bien, se generan



unidades suburbanas de escasos recursos que se extienden como anillos de pobreza y que dependen de la tenencia informal de la tierra para consolidar asentamientos humanos irregulares.

- Asimismo, se reduce el espacio público y se sustituye ya sea por la demanda de espacios privados urbanos (clubes deportivos, centros comerciales) o por el comercio informal.

Ante la presencia generalizada de tales vicios de urbanización, se contraponen otro modelo que ofrece una alternativa para la redirección del urbanismo moderno, es el caso de la ciudad compacta, la cual ha sido ideada como un proyecto que posibilita la interacción social y el respeto por el hábitat natural y humano.

### **1.1.2. Modelo de la ciudad compacta**

La idea de una urbanización compacta se diferencia del modelo anterior debido a la preponderancia que en esta se le otorga a la verticalidad y al proyecto de ciudades sostenibles social, económica y ambientalmente, para ello resulta imprescindible la intervención de “distintos agentes sociales, económicos y culturales, convirtiendo la ciudad en un ente ciertamente complejo, donde es posible la interacción entre sus habitantes” (Núñez, 2013: s/p).

Según el modelo, una ciudad compacta es expresión del ordenamiento del territorio mediante la continuidad formal de espacios multifuncionales, esto quiere decir que es imprescindible la tenencia formal-legal de la tierra en principio, cuyo control efectivo está a cargo de las unidades político-administrativas responsables del urbanismo (regulación), además, la multifuncionalidad de los espacios aumenta la habitabilidad (objetiva-subjetiva) para la población al mejorar la cobertura de las necesidades de contacto (social), intercambio (económico) y comunicación (cultural y tecnológica):

Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y naturales (Rueda, 2002, pág. 32).

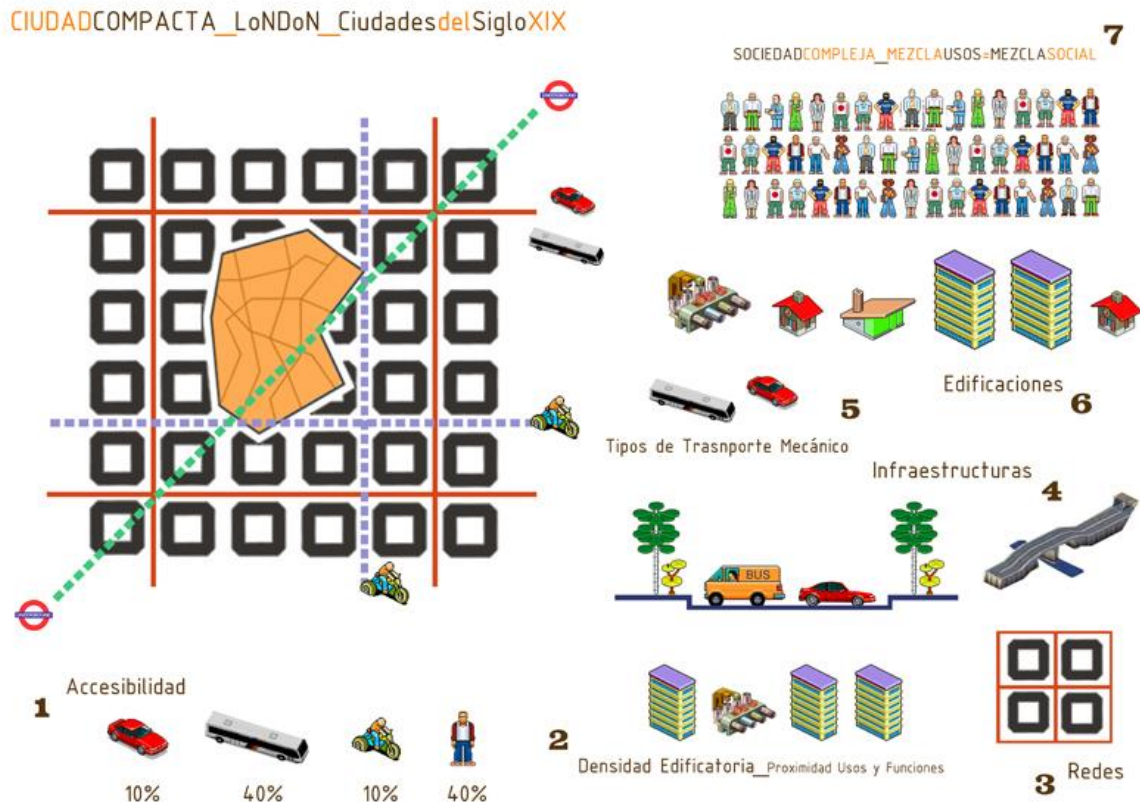
Luego entonces, el elemento de complejidad en la ciudad compacta es endógeno (aunque no por ello provoca una especie de circuito cerrado, inaccesible, al exterior) por cuanto reduce

las distancias acercando los espacios destinados a la vivienda, los lugares de trabajo, de estudio y de ocio, y con ello, permite la interacción entre los ciudadanos y sus actividades potenciando el intercambio de recursos (en sentido amplio) entre diversos agentes principales y complementarios (es decir, con distintos grados de especialidad, renta y oficios) en espacios concretos, de manera que, personas, actividades e instituciones se pueden organizar funcionalmente.

En otras palabras, en los centros urbanos compactos “[...] las distancias son más cortas debido a la mezcla de usos del suelo que hace que los equipamientos básicos de la ciudad estén más cerca de las viviendas y los lugares de trabajo y estudio” (Núñez, 2013: s/p), a diferencia del modelo de ciudad difusa/horizontal aquí un importante volumen de los desplazamientos son posibles realizarlos a pie o en vehículos no motorizados; por otra parte, la densidad demográfica organizada, gracias a la verticalidad de la ciudad compacta, vuelve más eficiente el transporte público en ella (Núñez, 2013).

De la misma forma que la representación anterior, el esquema 1.1.2.1., elaborado por Quirós (2012), sintetiza las implicaciones del modelo ahora discutido (ejemplificado por la ciudad de Londres, Inglaterra del siglo XIX):

## Esquema 2. Modelo de la ciudad compacta



Fuente: “Ciudad compacta vs ciudad difusa” (Quirós, 2012)

- Hay un menor consumo de suelo.
- La proximidad entre usos y funciones supone un menor consumo de materiales.
- La superficie edificada (por habitante) es menor.
- La mayoría de los viajes se pueden realizarse a pie, bicicleta o en transporte público.
- Las demandas energéticas en bloques de apartamentos son menores.
- La calle y la plaza constituyen los espacios de contacto y de convivencia por excelencia aportando calidad urbana.

Para cerrar este apartado son importantes algunas reflexiones adyacentes: la ciudad difusa, en su ensanchamiento sin monitoreo, termina por diluir las identidades de las unidades político-administrativas que absorbe durante la génesis de las áreas metropolitanas y aun cuando los espacios dominados por los asentamientos irregulares liderados mediante la organización popular luchan para mantener una identidad (a través de la suma cultural de usos y costumbres) como elemento de cohesión social, constituyen zonas que refuerzan la

marginación socioeconómica debido a la monofuncionalidad de su distribución y que empobrece la habitabilidad de los espacios/territorios.

Así, la ciudad dispersa es expresión latente de lo que no hay: el Estado, que en el modelo de ciudad compacta cohabita con el resto de los agentes portadores de diferentes recursos. Esta mezcla de actores o agentes y sus actividades (políticas, económicas y culturales) suponen un principio de mayor estabilidad para un territorio concreto, así como mayor cohesión social a partir de la interacción continua de actividades complementarias (servicios en general) y áreas de residencia no diferenciadas por la condición de renta de las familias.

Los siguientes apartados servirán para la continuación del abordaje teórico de la problemática urbana moderna donde podrán observarse los rasgos característicos de lo que, presumiblemente, ha implicado la materialización de la ciudad dispersa: uso irracional del suelo disponible, ineficacia en la provisión de servicios públicos, consumo ineficiente de recursos y energía para la movilidad intraurbana, regulación deficiente del suelo para la vivienda, ensanchamiento formal-informal de las redes de transporte público y privado interurbanos, así como la pérdida de complejidad en las relaciones humanas económico-productivas y con sentido social-colectivo.

## **1.2. Crecimiento económico y desarrollo urbano**

La construcción y crecimiento de grandes centros urbanos significó la evidencia concreta y más visible de los procesos de modernización en las sociedades industriales del siglo XIX, pero fue su desarrollo y consolidación como espacios que albergan distintas dinámicas sociales, culturales y económicas (centros financieros) lo que complejizó la lógica de las ciudades en el mundo<sup>3</sup>.

Más adelante, la evolución de las sociedades modernas produjo distintos fenómenos urbanos bajo un orden genérico (capitalización + infraestructura urbana + consumo= reinversión...) en el que las diferentes regiones occidentales asimilaron, confrontaron,

---

<sup>3</sup> Incluyó, además, la presencia de riesgos naturales en zonas urbanizadas y usos del suelo cada vez más específicos que como se dijo, provocan segregación espacial sobre todo en términos económicos y sociales.

moldearon y condujeron realidades divergentes: acumulación de la riqueza / desigualdad social de los ingresos; zonas residenciales / anillos de pobreza; oferta (excluyente) de servicios de salud integral / asistencia social; y carteras de inversión diversificada / programas estatales de transferencias monetarias.

Frente a las dicotomías mencionadas, la sociología urbana tradicional es insuficiente para revisarlas toda vez que se centra en la problemática de la integración social a partir de la migración campo-ciudad, característica todavía importante del primer tercio del siglo XX, pero ha perdido relevancia analítica (en términos de actualización) debido a la presencia exponencial de zonas urbanas.

Por su parte, el último tercio del siglo XX presentó dos corrientes teóricas dominantes, a saber “[...] el análisis neoliberal, organizado sobre todo a partir de la ciencia política americana, y la sociología urbana marxista, cuyo núcleo inicial se [asimiló] a lo que en la literatura [...] se conoce como la <<escuela francesa>>” (Castells, 1981: 2).

Al interior de esta última se reconoció que, además de las determinaciones económicas “de la estructura urbana en las sociedades capitalistas, [también tenían especial importancia] los fenómenos específicamente políticos, de los valores culturales y de los movimientos sociales en la producción y gestión de la ciudad” (Castells, 1981:3).

De ahí que los modelos de desarrollo urbano deban ser analizados no sólo en la cuestión de la infraestructura generada (producto) sino también, en términos de desarrollo económico, sistema político, (probables) riesgos ambientales, tipos de políticas estatales y respuesta social: “[la] sociedad no se urbaniza según un determinismo natural-espacial, sino en función de intereses [económicos,] sociales y de estrategias políticas [...]” (Castells, 1981: 73).

Por ejemplo, a diferencia de las sociedades postindustriales, cuyas principales ciudades presentan un importante grado de desarrollo sociopolítico (exigibilidad de derechos) y crecimiento económico (matrices productivas enfocadas en servicios y finanzas), las regiones rezagadas que componen países en desarrollo, como el caso de América Latina, han experimentado procesos de modernización distintos e insuficientes.

Dichas economías siguen dependiendo en gran medida de los sectores productivos primarios (agricultura) y secundarios (manufactura), donde la terciarización de la actividad económica nacional, ya presente, se inclina más por el ramo turístico que por la generación de ciencia y tecnología local. Lo anterior enfatiza la presencia tardía (siglo XX) de la industrialización generalizada en América Latina, fenómeno que ya había experimentado gran parte de Europa occidental dos siglos atrás, comenzando en Inglaterra.

Quizá por ello y frente al fenómeno de la globalización, la necesidad por incorporarse a los mercados internacionales y las sociedades de consumo, así como la interacción (entre países desarrollados y naciones en vías de desarrollo) a través de organismos financieros, tratados e iniciativas internacionales, ha obligado a los países en desarrollo a generar procesos acelerados de crecimiento económico. Después de la década de 1950:

América Latina [se conformó como] un [sub]continente altamente urbanizado. [...] se trata de una población urbana concentrada en grandes metrópolis [...]. Sin embargo, la rapidez y aceleración del proceso de urbanización latinoamericano, la espectacularidad de las contradicciones sociales por él suscitadas y su potencial conflictividad política invitan [...] al análisis de su significado. Máxime cuando el contenido de las formas urbanas [creadas] en América Latina es extremadamente diferente de la urbanización europea o norteamericana [...] (Castells, 1981: 107).

Desde la teoría centro-periferia, la relación entre países latinoamericanos y las principales economías mundiales como Estados Unidos, Alemania o Gran Bretaña, implicó un discurso de naciones ampliamente dependientes y economías del tercer mundo, sin embargo, como bien señaló el sociólogo francés Manuel Castells (2004: XIII):

La dependencia debe definirse siempre por un contenido histórico particular y no por una simple asimetría de las relaciones de poder [...]. En este sentido, [...] no habría que hablar, de forma estricta, de formaciones sociales dependientes, sino de relaciones de dominación [...].

Tales relaciones de dominación se expresan, por ejemplo, en la política económica recomendada por organismos internacionales que actúa sobre las esferas públicas y privadas nacionales, pero esta dominación obedece a un principio de interdependencia entre naciones de primer mundo y países en desarrollo que requieren homogeneizar políticas de gobierno en

un contexto de relaciones internacionales donde la interdependencia es establecida en términos de oferta y demanda de bienes y servicios.

Asimismo, la producción, comercialización y consumo de tales productos (bienes y servicios) requiere un nivel específico de infraestructura que garantice el desarrollo industrial de una economía en crecimiento suficiente para lograr incluirse en el espectro de las relaciones multilaterales (atracción de inversiones y proyectos generadores de empleo e impulso de las economías locales, tratados y acuerdos comerciales con naciones potencia).

En este orden de ideas, la consolidación de la ciudad, como figura de modernización, es un proyecto ideológico y de vanguardia mientras que la urbanización es un proceso dinámico que generalmente es contenido en sus inicios, conducido en su crecimiento y cuyo trabajo de planeación se va profesionalizando conforme la urbe se convierte en centro económico, productivo y cultural que genera la satisfacción de las necesidades primordiales de su población en términos de habitabilidad objetiva (infraestructura básica y complementaria, atención integral de la salud y una amplia oferta educativa, así como acceso a espacios de desarrollo humano desde el arte y cultura).

### **1.3. Caracterización de las zonas urbanas marginales y la población socioeconómicamente vulnerable**

No obstante, las sociedades en desarrollo que participan del proceso modernizador descrito presentan hondas desigualdades en su organización espacial cuando no consiguen contener la fase inicial del ensanchamiento de las ciudades y, por lo tanto, no desarrollan una planeación urbana capaz no sólo de proyectar el uso de tecnologías para el crecimiento vertical de las ciudades, sino, además, de asimilar los fenómenos migratorios y la fusión de distintas tradiciones y estilos de vida.

Esto último, dificulta la articulación funcional-productiva de grandes porciones de población que intenta salir constantemente de un estadio de insatisfacción de sus necesidades básicas de existencia, produciendo con ello aglomeraciones urbanas en situación de vulnerabilidad. Estas formas concentradas de población monofuncionales presentan ciertas características básicas:

a) Las aglomeraciones espaciales resultan en una buena parte del proceso de descomposición de la estructura productiva [agraria, artesanal o de oficios, por ejemplo]. Ello explica la concentración de desempleados [...] y [...] la ausencia de producción de medios de consumo colectivos o servicios urbanos.

b) Por otra parte, sin embargo, las ciudades de las sociedades [dominadas] son el resultado también del otro polo en la dinámica del desarrollo desigual. [...] La articulación histórica de este factor con el anterior produce el llamado “dualismo” de las estructuras urbanas latinoamericanas (Castells, 2004: XVI).

Es por ello por lo que las ciudades poseen y generan relaciones sociales alrededor de elementos de la estructura urbana, que no necesariamente representan sus requisitos funcionales pero que son determinados directamente por el impulso o necesidad por anclarse al espectro de las ciudades de primer mundo<sup>4</sup>.

Esta urgencia de los países en vías de desarrollo por sumarse al aparato productivo internacional es incorporada implícitamente en sus Planes Nacionales de Desarrollo, Leyes de Planeación, Planificación y Presupuesto, en la política social y urbana mediante programas sociales<sup>5</sup> y de infraestructura que participaron de los Objetivos del Milenio, así como de los ahora Objetivos para el Desarrollo Sostenible propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este sentido, existen estudios que han analizado las maneras en que evolucionaron las ciudades latinoamericanas a partir de que la región comenzó a adoptar políticas macroeconómicas internacionales en la década de 1980, dichos estudios (Portes, Roberts, & Grimson, 2008) han integrado los efectos sociales y económicos en el empleo, la consolidación de la pobreza urbana, la presencia estadística de delitos y la percepción de inseguridad en la ciudadanía.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, ciudades cuyo transporte urbano está basado esencialmente en autopistas y automóviles que una mayoría de la población no puede utilizar.

<sup>5</sup> La intervención estatal parece más ocupada en la producir bienes de consumo colectivo en función de criterios políticos para los cuales busca el apoyo de las clases populares mediante la asistencia pública.



Otros estudios (Ziccardi, 2008), (Pelli, Lango, Romero, & Bolívar, 1994) han revisado las problemáticas alrededor del suelo urbano de las que han destacado la irregularidad en la tenencia de la tierra que se relaciona con la autoconstrucción del hábitat popular, esta relación si bien no es causal sí presenta una coincidencia entre dichas variables cuando se trata de observar la evolución de las áreas urbanas y donde la ausencia de regulación estatal parece ser una constante.

Frente a ello, las principales interrogantes tienen que ver, sí, con la capacidad instalada (tecnológica y presupuestal) real de los gobiernos locales para proporcionar infraestructura básica y complementaria a comunidades que coexisten irregularmente en las áreas conurbadas, pero que su crecimiento y consolidación ya de por sí alertan de la imperiosa necesidad de una planeación urbana de mediano y largo plazo, así como proyectos que prevengan el deterioro del entorno urbano y natural.

En este sentido, es importante revisar de manera más detenida las orientaciones que ha tenido la política urbana en Latinoamérica y como se ha comportado en el tiempo en función, o no, de lo discutido hasta ahora.

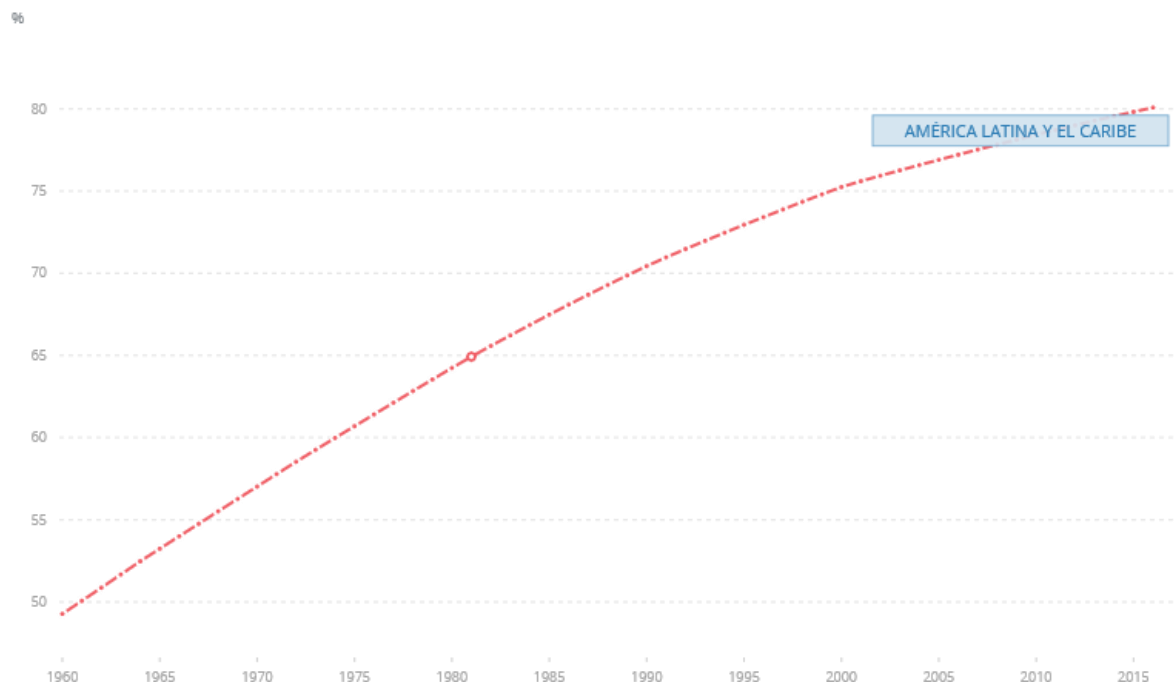
#### **1.4. Políticas urbanas en América Latina**

El crecimiento de la población en áreas urbanas ha avanzado a un ritmo considerable trayendo consigo el redimensionamiento de las ciudades (centros urbanos, áreas conurbadas y zonas metropolitanas o “megaciudades”) como importantes puntos económicos, sociales y de dirección política. Datos del Banco Mundial, corroboran la dimensión que ha adquirido la población urbana en las últimas (casi) siete décadas, la cual se ha incrementado de manera notable alrededor del mundo, particularmente, la región de América Latina y el Caribe presenta dicho comportamiento.

El gráfico 1.4.1. muestra cómo, hasta la década de 1960, la población en espacios urbanos representaba el 49% (108.6 millones) de población latinoamericana, es decir, algo más de la mitad de la población total en la región se configuraba aun como rural y semirural y, por lo tanto, se dedicaba de manera importante al sector primario, mientras que para el año

2016, cuatro quintas partes (510.6 millones) de la población total regional habitaba áreas urbanas<sup>6</sup>.

Gráfico 1.4.1. Población urbana (% del total): América Latina y el Caribe (1960-2016)



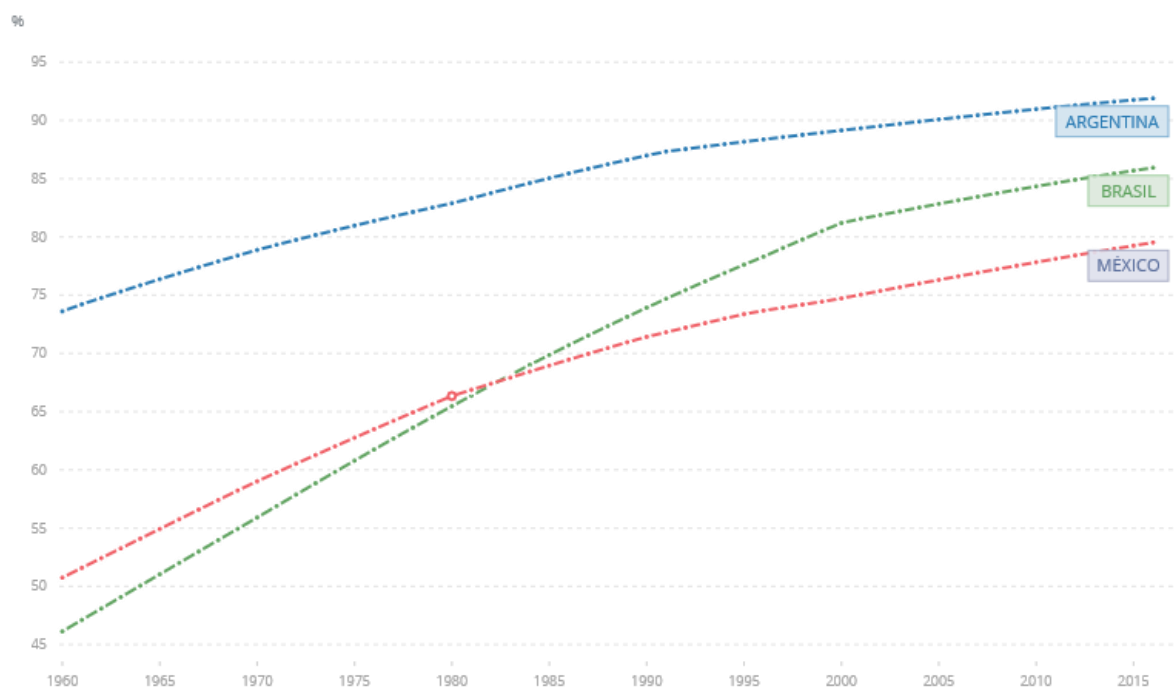
Fuente: (Banco Mundial, 2017a).

En el gráfico 1.4.2. se muestran tres países latinoamericanos que albergan a cuatro de las principales mega ciudades (con más de 10 millones de habitantes y/o una distribución de dos mil habitantes por kilómetro cuadrado) de la región: Argentina (Buenos Aires), Brasil (Rio de Janeiro y São Paulo) y México (Zona Metropolitana del Valle de México), cuyo crecimiento urbano nacional los ha llevado a que se consoliden como espacios de apertura a la globalización.

---

<sup>6</sup> Lo anterior se explica por la desintegración de lo rural a partir de la descomposición de la actividad productiva para las familias en ese entorno, es decir, la disminución exponencial en la rentabilidad del campo generó el incremento de la producción agrícola para el autoconsumo y el fenómeno migratorio que se inclinó hacia las urbes abonó a su configuración como espacios más atractivos para las nuevas sociedades (de consumo).

Gráfico 1.4.2. Población urbana (% del total): Argentina, Brasil y México (1960-2016)



Fuente: (Banco Mundial, 2017b).

Sin embargo, a pesar de la tendencia incremental de la urbanización poblacional en Latinoamérica, su línea temporal/histórica (gráfico 1.4.1.) podría clasificarse como una curva de “crecimiento logístico”, es decir, que exhibe una desaceleración en la tasa de crecimiento de la población urbana a partir de la década de 1980, esto se explica, por una parte, debido a la utilidad social y económica que implica mantener áreas dedicadas exclusivamente a la actividad rural con el objetivo de producir alimentos en masa y, por otra, a la sobrepoblación de las ciudades, la cual redujo considerablemente las oportunidades de acceder a títulos de propiedad mediante créditos hipotecarios, incrementando también así el fenómeno de las “ciudades dormitorio” en las áreas conurbadas.

Lo mismo puede decirse de los países con las principales megaciudades en la región (gráfico 1.4.2.) que, aunque en diferente década (1980 México, 1990 Argentina y 2000 Brasil), también muestran un comportamiento de desaceleración en la tasa de crecimiento de la población urbanizada<sup>7</sup>. Tal comportamiento será revisado a la luz del papel de los Estados

<sup>7</sup> Aun así, cada “megaciudad” ha tenido crecimientos diferenciados pues mientras que, en Buenos Aires, el modelo de ciudad es concentrado, en Rio de Janeiro y São Paulo el modelo es más bien desagregado, caso muy

latinoamericano que, aun siendo distintos entre sí, significan una unidad de cambio respecto a los países desarrollados.

#### **1.4.1. Modelos de participación estatal**

La participación estatal en la dirección de sus ciudades suele institucionalizarse mediante políticas urbanas cuya normatividad se imprime de manera más general en los Planes Nacionales de Desarrollo, no obstante, su articulación es más concreta cuando dichas políticas se observan en las leyes de planeación pues ésta permite introducir un enfoque prospectivo en la funcionalidad de los espacios urbanos e identifica a los actores responsables del ordenamiento territorial (función de control/estímulo estatal en materia de urbanización).

En este sentido, las ciudades latinoamericanas han crecido de manera importante y se han convertido en centros económicos y políticos de interés internacional, sin embargo, tal condición se ha consolidado con base en altos costos sociales y ambientales que han generado segregación espacial y marginación hacia zonas pobres, las cuales son consideradas por el sistema financiero imperante como no productivas y además costosas por ser el objetivo de diversos programas sociales.

Tal perspectiva (preponderantemente económicamente) obvia los efectos que la ausencia de control gubernamental (en función de Estados retráctiles) ha generado al abandonar en la incertidumbre patrimonial a millones de familias cuyos ingresos no les permiten acceder al mercado formal inmobiliario y por lo cual recurren en su mayoría a la organización popular para demandar el derecho a una vivienda digna y espacios que permitan un desarrollo humano integral, ello como respuesta implícita a la ausencia de políticas públicas en la materia.

Y es que si bien las grandes ciudades en América Latina gozan de la proyección económica internacional a largo plazo como cunas para grandes inversiones también sufren los estragos de la segregación espacial que empobrece el hábitat de los estratos más bajos de la sociedad y fomenta la urbanización dispersa/horizontal como una realidad a corto y mediano plazo.

---

similar a de la Zona Metropolitana del Valle de México en nuestro país. Ello advierte de la capacidad regulativa real de los gobiernos nacionales y quizá más aún de los locales.

Asimismo, un bajo control y/o monitoreo por parte de las unidades político-administrativas<sup>8</sup> ha permitido la coincidencia de asentamientos humanos irregulares y una importante presencia de pobreza urbana, por una parte, así como la construcción de zonas residenciales exclusivas o corredores industriales por otra, tales circunstancias son una realidad distintiva de las ciudades modernas de la región.

Como un primer acercamiento general a las políticas urbanas latinoamericanas se parte del siguiente supuesto: la ideología que subyace en los modelos de producción predominantes en cada época condicionó la apropiación del espacio y la cual, dependiendo la legitimidad del marco normativo vigente, no estribó exclusivamente en un ordenamiento territorial formal-legal sino que se acompañó, en mayor o menor medida, de un reordenamiento informal erigido como una forma de institución popular y de especulación inmobiliaria (mercado informal)<sup>9</sup>.

En este sentido se puede partir en tres temporalidades el enfoque que la participación estatal ha tenido en función de las teorías económicas en América Latina:

Tabla 1.4.1.1. Modelos estatales de crecimiento económico

<b>Modelo “desarrollista”</b>	<b>Modelo ISI</b>	<b>Modelo neoliberal</b>
<i>1870-1920</i>	<i>1930-1970</i>	<i>1980-actualidad</i>
O del desarrollo hacia afuera, este modelo fue instrumentado en países predominantemente rurales como los de América Latina. Consistió en aumentar la producción agrícola para cubrir la demanda de materias primas en países del primer mundo.	Con la población urbana en crecimiento este modelo de industrialización por sustitución de importaciones propuso concentrar la producción nacional para producir internamente lo que se importaba. Este modelo en Latinoamérica expresó la industrialización tardía de la	Este modelo se presentó como una alternativa al Estado Benefactor el cuál se había apoyado en políticas económicas de corte Keynesiano duramente criticadas desde la década de 1960 y que entraron en severa crisis para 1970. A partir del Consenso de Washington se

<sup>8</sup> “Mesogobiernos” (zonas metropolitanas que comparten tres o más entidades federativas) y gobiernos locales.

<sup>9</sup> Hasta el día de hoy, las acciones al margen del marco legal han mostrado ser más reactivas que las políticas sociales y urbanas, aun cuando no evidencian celeridad en la evolución (diversificación) de sus actividades socioeconómicas; su precariedad como condición distintiva de la marginación espacial requiere el tratamiento de acciones públicas sin que éstas devengan en asistencialismo formador de capital social politizado.

	región en comparación con países desarrollados de Europa occidental o América del Norte (con excepción de México).	demandó la “apertura de mercados”, para lo cual, los Estados supeditaron su actuar en función de las políticas económicas recomendadas por agentes internacionales.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

En función de tales modelos económicos de producción se detonó el crecimiento urbano en la región y cada uno presentó particularidades respecto al acceso a la tierra y la vivienda, la movilidad (transporte), las vías de comunicación y acceso, los servicios y espacios públicos, el tratamiento de aguas residuales y sólidos, pero también generaron fenómenos distorsionados alrededor de la seguridad (inseguridad), el orden público (movilización ciudadana), la ocupación laboral (desempleo) y el mercado inmobiliario (viviendas de autoconstrucción).

Por ejemplo, durante el modelo desarrollista, el crecimiento urbano fue mínimo ya que se privilegió el uso del suelo para el sector primario, las economías nacionales giraban alrededor de la renta exportadora del campo y sus centros económicos no se concentraban aún en las ciudades. Mientras los países desarrollados atravesaban secuencias de industrialización de tercera generación apostaban por potenciar la oferta de materias primas en países incapaces de aprovechar su riqueza natural por ausencia de la tecnología necesaria para transformarla.

Así pues, la urbanización incipiente configuró las ciudades latinoamericanas como centros de decisión política, por ejemplo, para albergar las sedes de los poderes federados o centralizados y de paso distinguir entre conflictos de clase particulares: campesinos / terratenientes y político-militares / burgueses.

Para inicios del siglo XX, la conectividad mediante el sistema ferroviario favoreció el agilizar la movilidad, así como la introducción de nuevas tecnologías que si bien en latitudes del primer mundo ya formaban parte del inventario hacía tiempo, le permitió a la región avanzar hacia el sector secundario, la producción manufacturera tuvo al fin la oportunidad de ponerse en marcha localmente dando origen a la ubicación espacial de

fábricas que con el paso del tiempo se desplazaron alrededor de las ciudades para conformar corredores industriales gracias al modelo ISI.

Posteriormente, las fábricas y las oficinas de gobierno como unidades potencialmente empleadoras y la ampliación de los centros de educación media superior y profesionalizantes (universidades públicas y privadas) así como de la oferta de salud (hospitales) ampliaron las expectativas de la calidad de vida que se podía obtener en las ciudades.

Sin embargo, este modelo se acompañó de un abandono progresivo de la política agraria, en parte gracias al “boom” petrolero que permitió a distintos países de la región<sup>10</sup> obtener tasas de crecimiento anual importantes y conducir importantes proyectos de infraestructura financiados con recursos públicos, esto provocó pérdida en la plusvalía de la producción campesina, deteriorando significativamente la vida en el campo y generando fenómenos migratorios masivos hacia las ciudades<sup>11</sup>.

Más adelante, en el último tercio del siglo pasado, el gasto público y las políticas sociales universales fueron señalados por distintos organismos internacionales<sup>12</sup> como desaceleradores del crecimiento económico, el cual requería un Estado holgado que aliviara las crisis del mercado y se restringiera en tiempos de bonanza macroeconómica.

La solución se pensó como la instauración regional de políticas económicas de ideología neoliberal<sup>13</sup> cuya implementación tenía el incentivo de acceder a financiamiento internacional. Empero, la forma en que muchos de los países en desarrollo instrumentaron tales políticas a partir de los años 1980 ha impactado en la lógica urbana, pues con el retiro parcial del control estatal, la desigualdad social y económica se agravó mientras que parte de la iniciativa privada y el mercado inmobiliario se apropió de los espacios y los ordenó cada vez más con un sentido de acceso exclusivo<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Entre ellos México, Venezuela, Ecuador, Brasil, Argentina, Colombia y Bolivia.

<sup>11</sup> Sobre todo, las capitales como Ciudad de México, Caracas, Quito, Brasilia, Buenos Aires o La Paz.

<sup>12</sup> Entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>13</sup> Ajustes fiscales, desregulación, focalización de políticas sociales, apertura comercial, privatización de las empresas públicas y liberalización de mercados de capital.

<sup>14</sup> Es el caso de empresas con permisos de explotación de mantos acuíferos, las concesiones para la construcción de autopistas que cruzan zonas protegidas o las zonas residenciales que desplazan colonias populares.

La lógica de los espacios exclusivos imprimió a las ciudades del nuevo siglo una renovada calidad de centros de poder político y económico donde la desigualdad social puede parecer un requisito para el éxito de los mercados. Algunos estudios<sup>15</sup> en ciudades latinoamericanas como Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago de Chile, Ciudad de México, Lima y Montevideo encontraron que en el periodo comprendido entre 1980-2000 sucedió lo siguiente:

Se incrementó el trabajo informal, aumentó la desigualdad social, aumentó el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza, se incrementaron los delitos con violencia y los delitos contra la propiedad, ha crecido la percepción y sensación de inseguridad (Portes, Roberts & Grimson, 2008: 7).

La hipótesis de los autores citados es que los sistemas urbanos y la vida en las ciudades latinoamericanas han sufrido cambios significativos gracias a que se han transformado los modelos de desarrollo económico nacionales en modelos dominantes más o menos estandarizados, más rígidos en unos países que en otros, pero con tendencias similares en los resultados obtenidos y consecuencias no esperadas.

Por supuesto, dichos procesos y circunstancias no son una secuencia homogeneizadora que describe la región en su totalidad, pero el ejercicio narrativo ha servido para señalar la dirección general (con base en los modelos) que han seguido estos países en mayor o menor intensidad y con temporalidades distintas, pero que no han estado exentos a final de cuentas.

Lo cierto es que cualquiera que sea el caso particular que se desee tomar, la ciudad y los asuntos urbanos se convirtieron en la unidad de análisis de los fenómenos sociales actuales que reconfiguran los espacios y que no obedecen a la supuesta secuencia natural<sup>16</sup> que debió haber sido desatada por la libre acción de los mercados, en su lugar, los supuestos

---

<sup>15</sup> En particular, los estudios que coordinaron Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson, publicados en 2005, analizan las políticas que sustituyeron al modelo ISI con relación a los cambios en los patrones de urbanización en cuatro áreas: pobreza y desigualdad, sistemas y primacía urbanas, delincuencia, victimización e inseguridad urbana, así como el desempleo y el empleo informal.

<sup>16</sup> Al respecto, los argumentos de la economía neoclásica que impulsaron políticas de liberalización de los mercados para hacerse cargo de los procesos económico-sociales afirmaron que el efecto producido sería semejante al de una “marera que sacaría a flote a todos los botes”, grandes o pequeños por igual y se apoyaron en la teoría del derrame que, recurriendo nuevamente a la metáfora, aseguraron que una vez llenas las “copas” más altas de la economía, éstas comenzarían a colmar una a una aquellas que sostenían la pila entera (Portes, Roberts, & Grimson, 2008).

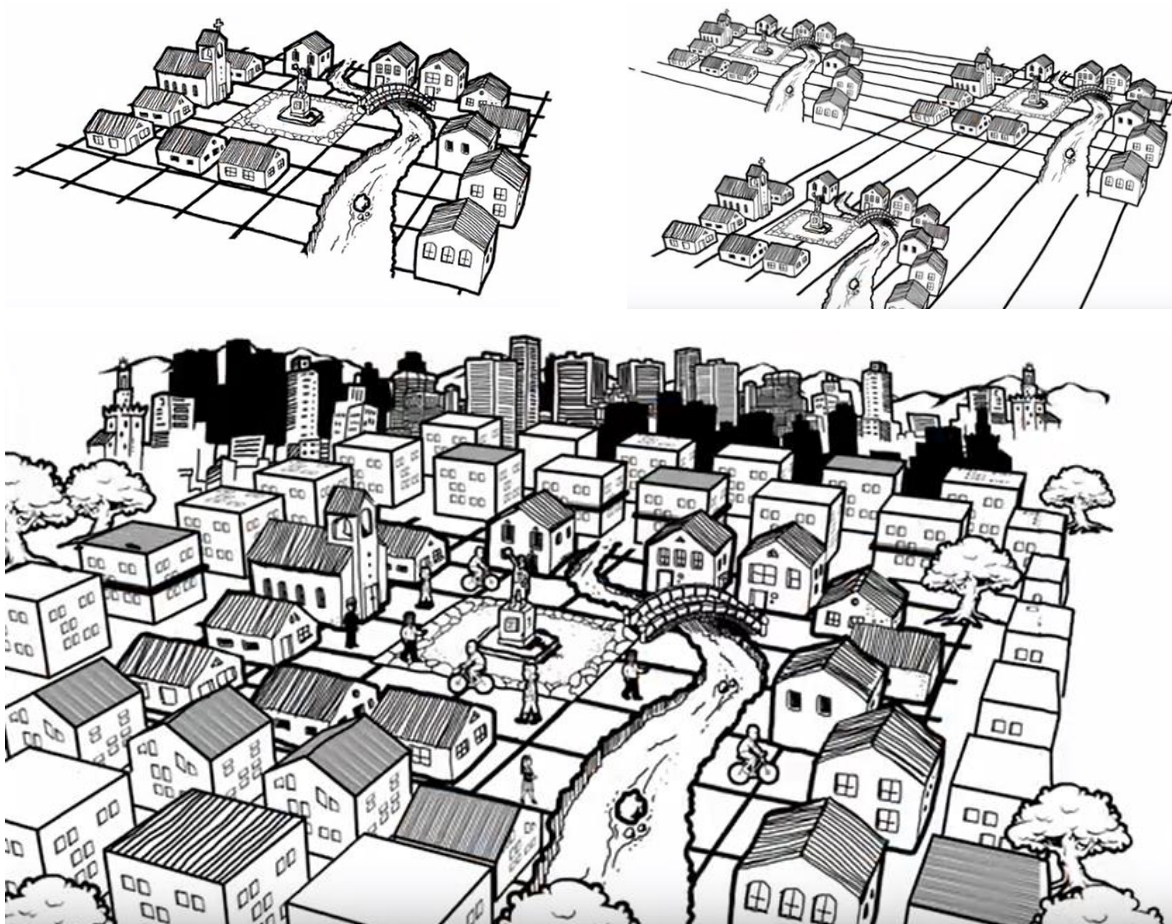


beneficios de la vida urbana moderna son cuestionados cada vez más por distintos estratos sociales.

### 1.4.2. Tendencias actuales

Ahora bien, existe una forma urbana que comparte la región: el modelo de la cuadrícula, bajo este modelo crecieron muchas de las ciudades latinoamericanas, el cual consistió en trazar “una cuadrícula que generalmente vivía de un río con un espacio central de encuentro general y amplio para la gente, este modelo se replicó y muchas de esas ciudades crecieron y fueron exitosas”:

Esquema 1.4.2.1. Modelo de cuadrícula en Latinoamérica.



Fuete: (COP20, 2015)

Su éxito inicial se replicó, sin embargo, devino años después en formas desorganizadas de producir urbanización donde la presencia incremental del fraccionamiento

ilegal e irregular<sup>17</sup> de la propiedad privada y social (como los ejidos en el caso mexicano), la contaminación de los ríos, la explotación de los mantos acuíferos y el manejo inadecuado de residuos sólidos amplió la problemática de la precariedad del hábitat en las ciudades y sus áreas conurbadas.

En la actualidad la respuesta de los gobiernos se ha concentrado en dos estrategias para intentar mitigar la problemática urbana, por un lado, regularizan los asentamientos humanos y, por otro, introducen infraestructura pública con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida de los hogares. El esquema de *urbanización progresiva* fusiona estas estrategias focalizando los barrios y colonias populares que cumplen determinados requisitos como años mínimos de residencia efectiva y el pago total de algunos servicios como la energía eléctrica y el agua potable (Iracheta & Medina, 2008).

Sin embargo, la selección de la población objetivo implica que los asentamientos humanos beneficiados por la programación de dicha estrategia se encuentren dentro de los perímetros de la planeación urbana local, lo cual excluye a una parte importante de comunidades que se construyeron en zonas de riesgo o áreas naturales protegidas.

Una alternativa que intenta cambiar el paradigma de crecimiento urbano desde hace unos años es el modelo de “Ciudades emergentes y sostenibles” propuesto por el BID, cuyo enfoque denomina *Desarrollo urbano sustentable*. Según cifras de este organismo, 198 ciudades latinoamericanas generan más del 60% del Producto Interno Bruto de la región de manera que constituyen el motor económico de la misma, pero hace ya un tiempo que entraron en crisis (COP20, 2015).

La propuesta del BID creó entonces una herramienta de análisis de solución multidisciplinaria que se apoya en tres pilares: medio ambiente y cambio climático, urbano y, por último, de gestión fiscal. Esta herramienta es utilizada por equipos mixtos que incluyen especialistas del organismo y de los gobiernos locales para la elaboración de diagnósticos y líneas base (condición medioambiental, dinámica del crecimiento de la mancha urbana y mapas de riesgos/vulnerabilidades) (COP20, 2015).

---

<sup>17</sup> Esta condición no es sinónimo de ilegalidad, sino que refiere al incumplimiento de cierta normatividad de especificación técnica respecto al trazado necesario de las calles o dimensión apropiada de los predios, por mencionar un par.

Los datos obtenidos, acompañados de la opinión pública permiten, según el BID, pulir la definición de problemas y sus niveles de prioridad inmediata, de mediano y largo plazo. Así, la acción pública (gobierno y sociedad civil en sentido amplio) puede identificar problemáticas, jerarquizarlas y elegir entre las más relevantes alrededor de la cuales fijará metas, establecerá objetivos y diseñará estrategias de intervención.

En síntesis, la participación del organismo internacional, por su naturaleza, incluye el financiamiento de los proyectos que resulten del procedimiento descrito. Las virtudes de esta propuesta radican en la importancia de los estudios que permiten establecer líneas base y diagnósticos del estado actual de la problemática urbana, por otro lado, también considera la opinión pública para la priorización de los temas a atender en el corto plazo, pero aún más destacable es el enfoque de la planeación a largo plazo para conducir las ciudades y prevenir su deterioro como centros económicos, espacios de convivencia y encuentro cultural.

No obstante, la iniciativa comparte la conceptualización del crecimiento económico según la teoría neoclásica y que resulta en el paradigma productivo imperante (expuesto en el subtítulo anterior), lo que tiene implicaciones serias, pues bajo el mismo sistema que fomenta los problemas urbanos actuales (desempleo, marginación, delincuencia, violencia, segregación) es discutible la factibilidad de tan ambiciosa iniciativa.

Ahora que se ha revisado una parte importante de la discusión teórica, en el siguiente capítulo se abordará de manera concreta la marginación y precariedad del hábitat en México que enmarca la pobreza urbana para detallar las peculiaridades de los anillos de pobreza en las áreas conurbadas a los principales centros urbanos como la Ciudad de México.

**CAPÍTULO II.  
MARGINACIÓN  
SOCIOECONÓMICA Y LA  
URBANIZACIÓN DE LA  
POBREZA EN MÉXICO**

## 2.1. Centros de crecimiento económico y cinturones de pobreza

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en México hay más de 50 millones de personas en el umbral de la pobreza, de los cuáles, más de la mitad viven en áreas urbanas caracterizadas por la concentración demográfica que coexiste, en distintos grados, con fenómenos de exclusión, desigualdad, hacinamiento y/o desempleo.

La observación anterior obliga a realizar un par de distinciones a modo de situar apropiadamente el objeto de este capítulo: en primer lugar, si la pobreza, como categoría general, se define en función de la ausencia parcial o total de satisfactores básicos o indispensables<sup>18</sup> para la procuración de la existencia humana, la pobreza urbana representa una subcategoría.

En segundo lugar, la pobreza urbana toma distancia de la pobreza rural (también subcategoría de la general) debido a que implican distintos contextos, las principales discrepancias tienen que ver con los modos de generación de la riqueza, “los procesos históricos de desarrollo y [...] la ubicación geográfica [que condiciona el acceso] a infraestructura educativa, médica y de comunicaciones” (Escamilla, Salgado y Aparicio, 2013 en: Hernández, Ruiz, Benítez, Figueroa, Mora, Negrete, Urias y Aparicio, 2014: 9-10).

Su diferenciación se encuentra entonces en el espacio que circunscribe exclusivamente a la pobreza urbana: la ciudad, sea definida por la densidad demográfica o la superficie construida, la expresión material de este tipo de pobreza ha resultado de la insuficiencia de bienes y servicios públicos y/o privados cuya infraestructura básica y complementaria resulta imprescindible para la movilidad urbana en términos de acceso a una mayor oferta educativa, de empleos, de vivienda y de servicios de salud, por mencionar algunos.

Por ello, la pobreza urbana se mueve no sólo en un marco de escasez de seguridad social, sino que implica dos condiciones: la primera tiene que ver con la escasez de seguridad patrimonial (la cual se entiende como el acceso al suelo y la tenencia informal y/o ilegal de

---

<sup>18</sup> Alimentación, vestido, educación, vivienda y salud, principalmente.

la tierra) mientras que la segunda alude al estado de los servicios públicos y, por ende, de su infraestructura.

De acuerdo con Jaime Sobrino (2014), el análisis de la pobreza urbana debe comprender la asociación entre desarrollo urbano y crecimiento económico de las regiones o localidades pues la construcción de las ciudades alberga la “fuerza productiva” de sus actividades humanas en términos de apropiación<sup>19</sup> del espacio/territorio y las funciones económicas<sup>20</sup> que dichas actividades detonan, pero, por otra parte, al ser un “espacio socialmente construido”, las ciudades son sedes de fuertes desigualdades e inequidades.

### **2.1.1. La pobreza urbana y la economía de los excluidos**

Entonces ¿qué explica el surgimiento de la pobreza urbana? Bien, la interacción entre dos grandes mercados urbanos, el mercado laboral y el inmobiliario pueden condicionar la localización, el volumen e incidencia de dicho fenómeno al modular variables demográficas, espaciales y económicas (Sobrino, 2014), esto quiere decir que la inmersión poblacional en lo urbano impone dinámicas aceleradas de crecimiento, consolidación e intercambio de los recursos con que cuentan las familias.

Por ejemplo, los costos de acceso al mercado laboral en el ámbito urbano (primer componente) implican contar con calificaciones educativas que al no ser cubiertas limitan de manera importante el acceso a mejores empleos y, en consecuencia, mejores ingresos, por supuesto que las relaciones de cercanía sociofamiliar constituyen muchas veces un insumo clave para subsanar la insuficiencia de capacidades laborales en los individuos, sin embargo, la prevalencia del desempleo estructural denota la incompatibilidad entre un cierto tipo de oferta ocupacional y la demanda real de empleos.

En este sentido, la pobreza en lo urbano se desprende en parte por la imposibilidad de miles de familias que no cuentan con el capital social, político y/o financiero suficiente para cubrir (o bien, subsanar) la profesionalización de sus miembros y que la educación pública tampoco puede absorber en su totalidad, dada la sobredemanda de matrícula en universidades públicas.

---

<sup>19</sup> Procesos y cadenas de valor en función de la producción-acumulación-concentración de los espacios y sus usos.

<sup>20</sup> Producción-distribución-intercambio-consumo de bienes y servicios.

La imposibilidad para acceder a empleos mejor remunerados brinda un primer factor explicativo de la pobreza urbana: “El desempleo estructural, y su impacto en los niveles de pobreza de ingresos, se asocia a la pobreza de las ciudades debido a la diferencia entre ellas en términos de estructura económica y composición ocupacional” (Sobrino, 2014: 24).

De esta manera, áreas urbanas o suburbanas cuya matriz productiva local quedó marginada de procesos de modernización, tecnificación y profesionalización de las actividades económicas, se enclavan en producciones manufactureras y servicios cuya renta resulta muy desigual respecto a los centros urbanos donde el mercado laboral no sólo se ha consolidado, sino que continúa creciendo y diversificándose, la preponderancia de servicios financieros son una buena característica de dichos centros.

Asimismo, el mercado del suelo y de la vivienda dentro de las ciudades (segundo componente) tiene elementos particulares, por ejemplo, el sector inmobiliario como interlocutor del mercado formal para la adquisición de bienes raíces es uno de ellos pues la decisión de los individuos o familias para localizar su residencia en determinados espacios depende del grado de accesibilidad a éstos, el precio de la propiedad, la capacidad de ingresos, la valoración subjetiva de estatus social, así como la disponibilidad de servicios públicos y privados de las zonas susceptibles de urbanización.

Sin embargo, el mercado informal del suelo y de la vivienda también responde a la lógica de la especulación inmobiliaria y se erige como una alternativa funcional para aquella población que prefiere, o bien necesita, esquemas de adquisición y/o compraventas mucho más asequibles, en este sentido:

El principal [elemento] que explica el comportamiento de la demanda de vivienda es el ingreso (...) por lo que la carencia o bajo nivel de éste explican, en parte, la relación entre pobreza y características de la vivienda en las ciudades (Sobrino, 2014: 25).

Pese a tal relación (bajo ingreso = problemas de asequibilidad), las colonias populares no atraen únicamente a individuos y familias con bajos ingresos, en contraposición, pueden observarse como opciones para las clases medias excluidas por los altos precios de la vivienda en zonas céntricas o zonas residenciales de lujo cada vez más prolíficas en las periferias de las ciudades.

Ahora bien, la principal desventaja para los asentamientos populares se debe a que suelen ocupar territorio no apto para el uso habitacional, dejando así a las viviendas de autoconstrucción sin la procuración de servicios públicos pues la participación de los gobiernos locales no es inmediata y llega de manera desagregada; la acción estatal es reactiva en este sentido al abandonar sus dispositivos preventivos mediante estrategias de crecimiento urbano sostenible e implementación de la ley, ello refuerza un cuestionamiento: ¿realmente existen políticas públicas en materia urbana o más bien se encuentran desarticuladas en (re)acciones de bajo impacto (asistenciales)?

Cabe aclarar que el papel de los gobiernos no es el de observadores pasivos *per se*, sino que se encuentran en constante interacción con grupos sociales cuyos matices logran ser altamente distintivos, bien puede tratarse de organizaciones populares establecidas que actúan como grupos de presión dedicadas a la ocupación sistemática de predios para el uso habitacional irregular (colonias populares), o bien, fenómenos colectivos de acción dispersa (“paracaidistas”) representada por la apropiación de casas-habitación (usualmente en obra negra) que se encuentran en litigio entre inversor(es) y constructora.

Así, los gobiernos locales, mucho más sensibles a este tipo de interacción disponen, en principio, de dos canales de acción: contención y negociación. Con el primero conservan la oportunidad de aplicar la ley para ordenar/ejecutar desalojos, con el segundo se ven en la necesidad de reconocer la representación (comisión/delegación) que establezca la organización popular de que se trate, el éxito o fracaso de estos grupos de presión tiene mucho que ver con la capacidad de negociación, gestión y posición política (afiliación o simpatizantes con el partido político gobernante local y/o estatal) que respalde su movimiento.

Las reflexiones anteriores son importantes para entender los tonos del comportamiento gubernamental respecto al crecimiento urbano, que si bien se ha señalado un muy probable abandono de estrategias reales de ordenamiento territorial, ello no quiere decir que los gobiernos, sobre todo municipales, ignoren el comportamiento de sus áreas urbanas, sino que se ven rebasados por la enorme demanda de vivienda por sectores excluidos del mercado inmobiliario formal debido, de manera importante, a la precarización del poder adquisitivo (ingresos) y de la seguridad social (créditos hipotecarios).



### **2.1.2. La dimensión material y subjetiva de la migración urbana**

Como se ha visto hasta ahora, la disfuncionalidad de los mercados urbanos de empleo y vivienda explican en gran medida el fenómeno de la pobreza urbana desagregándola en pobreza por ingresos y pobreza patrimonial como situaciones concurrentes en diferentes grados, pero hay un tercer factor a considerar y que se ha tratado de manera implícita: los movimientos migratorios.

Éstos permiten recuperar la dimensión material que origina la decisión de los individuos y las familias para salir de su lugar de origen, así como la dimensión subjetiva que refuerza dicha decisión y es que las dinámicas de la migración configuran los procesos de urbanización y, por lo tanto, el crecimiento de las ciudades.

Las motivaciones que impulsan los movimientos migratorios, tanto internos como hacía o desde el exterior, pueden llegar a ser sumamente diversos (divergencias políticas, altos índices de delincuencia, conflictos armados), por lo que sólo serán considerados, para efectos de la temática aquí abordada, los movimientos migratorios entre unidades urbanas y suburbanas, ello implica migración interna presente, para el caso mexicano, en unidades político-administrativas (entidades federativas y municipios) y entre éstas.

En este orden de ideas, el fenómeno migratorio interno se asocia a dos contextos territoriales, primero, lo relativo al mercado del suelo y la demanda espacial del trabajo, segundo, una oferta diferenciada de satisfactores colectivos; el primero determina la dirección y localización de los flujos migratorios así como su volumen, pues lo que se busca es acceso al suelo y mayores oportunidades económico-laborales para mejorar ingresos, mientras que el segundo obedece al acceso a servicios públicos (Sobrino, 2014) cuyo principal oferente es la autoridad municipal/delegacional, la asistencia gubernamental es un plusvalor para los distintos usos del territorio.

Lo anterior constituye la dimensión material que impulsa los movimientos migratorios<sup>21</sup>, asimismo, desarrolla un tercer elemento sobre la base subjetiva del fenómeno discutido: la habitabilidad de los territorios, si la ciudad es un espacio socialmente construido

---

<sup>21</sup> Es importante distinguir entre fenómenos migratorios y cambios de domicilio, los primeros implican una reinversión de las dinámicas individuales/colectivas y familiares/sociales que alteran todas las actividades de los individuos, mientras que los segundos refieren a ciertos ajustes que afectan el traslado a los centros de trabajo, de estudio o de atención a la salud, pero sin modificar sustancialmente las dinámicas domésticas.

también es un proyecto de ideales que incuban nociones de mejores condiciones de existencia y mayores oportunidades para el desarrollo de diferentes actividades humanas en lo urbano.

Pero al definir lo que es habitable o no lo es, los individuos y familias implementan juicios valorativos que simulan procesos de elección racional donde comparan, categorizan y supeditan los costos de movilización respecto a los “beneficios” potenciales, sin embargo, ante la dificultad de acceso al suelo urbano, los costos de transición han ocasionado fenómenos de exclusión permitiendo la aparición de asentamientos humanos irregulares que, en contextos de marginación socioeconómica, produjo infraurbanización.

De este modo, la condición de suburbano (o urbanización marginal) forma parte de los costos en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida, pero también ha significado en la realidad mexicana un estado de permanente transición, su auge alrededor de los centros urbanos más importantes ha dado como resultado la necesidad de conjuntar la acción estatal que conforma prototipos de mesogobiernos a través de la normatividad metropolitana.

[En este sentido, se han visto] involucrados los tres órdenes de gobierno y varias asambleas legislativas del país. [Por ello], algunos gobiernos estatales han debido constituir instancias de administración y mutua coordinación, que [coadyuven] a inducir la debida concurrencia y coordinación de acciones (LX-Legislatura, 2018: página web).

Esta idea de unidades territoriales administradas por gobiernos de distintos niveles ha tenido ejemplos concretos en la creación de Comisiones para el desarrollo metropolitano<sup>22</sup> con carácter ambiental<sup>23</sup>, para los asentamientos humanos<sup>24</sup>, de drenaje<sup>25</sup> e, incluso, reuniendo instituciones públicas de educación superior<sup>26</sup>, así como la expedición de reglamentos metropolitanos de tránsito vehicular.

No obstante lo anterior, “el reconocimiento del fenómeno metropolitano ha sido tardío” (LX-Legislatura, 2018: página web), pues si bien el crecimiento demográfico, su

---

<sup>22</sup> Comisión de Desarrollo Metropolitano (LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) - 2003

<sup>23</sup> Comisión Ambiental de la Megalópolis (Semarnat, CDMX, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala) - 2013

<sup>24</sup> Comisión Metropolitana de Asentamiento Humanos (CDMX, Federación y estados con municipios metropolitanos) - 2016

<sup>25</sup> Comisión Metropolitana de Drenaje (Conagua, CDMX y Estado de México) - 2014

<sup>26</sup> Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (Comipems) - 1995

concentración en zonas urbanas, así como su subsecuente ensanchamiento, fueron discusión de la agenda pública a partir de los años 1980 en México<sup>27</sup> cuando la pobreza urbana se construyó como un problema de política pública<sup>28</sup>, fue hasta el año 2003 cuando se creó e integró la Comisión de Desarrollo Metropolitano como comisión legislativa ordinaria de la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados.

Además, lo que hasta ese momento se consideró “el primer paso para proveer el marco legal que [requería] la acción pública y la concertación de acciones con los sectores privado y social, orientadas a promover un desarrollo sustentable de las metrópolis mexicanas” (LX- Legislatura, 2018: página web) no fue acompañado de la expedición de una Ley actualizada en materia de Desarrollo Urbano, la cual vio la luz recientemente en 2016<sup>29</sup>.

Este reconocimiento tardío o segmentado de la problemática urbana en el país, ha manifestado “un conjunto de problemas, incongruencias y contradicciones que [presenta] la normatividad de las metrópolis mexicanas” (Garza, 2007: página web):

[Dicha] situación se deriva, en buena medida, de las siguientes tres circunstancias: i) la legislación y planes nacionales urbanos no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades; ii) existe una gran desarticulación entre la normatividad y los planes, con las acciones específicas de los sectores popular e inmobiliario; iii) los gobiernos municipales, en términos generales, no han tenido la capacidad técnica, financiera y política para enfrentar razonablemente las funciones urbanas que les otorgó la reforma al artículo 115 constitucional desde 1983.

De esta manera, lo importante del análisis hasta el momento refiere las dificultades de cómo tratar las cuestiones urbanas, pues su consideración o atención pública y gubernamental, así como los obstáculos para superar las acciones o trabajos meramente de coordinación, ha estado, como se verá en los siguientes apartados, en función de la disyuntiva de hacerlo desde

---

<sup>27</sup> “En la década de 1980 se inicia el tránsito de un sistema preeminente monocéntrico a uno policéntrico, pues en 1980 las ocho ciudades grandes de más de 500 mil habitantes absorbían 56 por ciento de la población urbana total” (Garza, 2007: página web).

<sup>28</sup> “El impacto de la crisis no se reflejó en la dinámica general del desarrollo urbano, sino en el deterioro de las condiciones de vida de la población y en el aumento del empleo informal” (Garza, 2007: página web).

<sup>29</sup> El 28 de noviembre de 2016 el Congreso mexicano expidió la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

la política social, o bien, desde la política urbana, para ello es necesario hacer un ejercicio narrativo sobre su construcción histórica.

## **2.2. Política social y política urbana: del Estado Asistencialista a la reforma del Estado**

Posterior a la segunda guerra mundial, la reconfiguración geopolítica obligó a la búsqueda de estabilidad global o al menos occidental, sin embargo, en el proceso el mundo se dividió en dos grandes bloques inspirados en la filosofía de dos cosmovisiones, el auge de su confrontamiento fue la década de 1960 cuando el bloque capitalista, encabezado por los Estados Unidos, y el bloque socialista, liderado por Rusia, colocaron en duda la continuidad no sólo de sus pueblos y aliados sino del género humano en sí mismo.

Mientras se realizaba la reconstrucción de la Europa occidental, en América los países todavía considerados tercermundistas estaban experimentando un crecimiento económico importante, economías como la mexicana vivía la “época de oro” en muchos sentidos, era una nación que se estaba abriendo al mundo generando riqueza gracias a los beneficios de la extracción e importación de petróleo.

Y es que el particular proceso de la naciente industrialización a finales del siglo XIX y principios del XX durante el porfiriato, fue revitalizado por la administración del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), aunque su alineación con el “boom petrolero” también observó dos fenómenos, el primero, conducente a la paulatina desintegración de la actividad agraria y la rentabilidad del campo para las familias del ámbito rural, el segundo, referente a la subsecuente migración en masa hacia las principales ciudades del país.

Lo anterior fue potenciado, en parte, por las tasas de crecimiento anual superiores al seis por ciento durante la década de los años 1950, en consecuencia, el superávit del Producto Interno Bruto permitió macroinversiones en proyectos de obra pública principalmente, llevando al país a consolidar algunas de sus ciudades como importantes centros económicos para atraer la inversión extranjera, en este sentido, ciudades como Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal comenzaron a formar las principales zonas metropolitanas del país.

El proceso de acelerada urbanización que inició en la década de los cuarenta del siglo pasado, cuando el porcentaje de población que vivía en localidades urbanas (2, 500 habitantes o más) era de 43 por ciento, se incrementó en 1970 hasta 58.7 por ciento, ésta fue la etapa de mayor crecimiento urbano observado hasta 1980. En 1990 el porcentaje de población que vivía en localidades urbanas llegó a 71.0 por ciento y las cifras más recientes indican que 77.8 por ciento de la población en México vive en localidades urbanas (INEGI, 2010 en Hernández, et al., 2014: 10).

La consolidación de centros urbanos (ciudades), áreas conurbadas (municipios aledaños con economías asociadas) y zonas metropolitanas (secciones de dos o más entidades federativas articuladas normativamente: reglamentos de tránsito por ejemplo) complejizó la dinámica de las ciudades y los municipios periféricos, alejando los espacios de trabajo y la vivienda y, con ello, el surgimiento de ciudades dormitorio o rentas intermitentes como causa de la inseguridad patrimonial y acceso limitado a la seguridad social (créditos hipotecarios). Esta movilidad migratoria no tuvo atención sistemática por los gobiernos federales en turno, lo cual implicó en primera instancia:

[...] un gran reto para los gobiernos locales, ya que la concentración de población en zonas urbanas se [tradujo] en mayor presión sobre los recursos como agua, electricidad, vivienda, servicios de salud, educación y empleo. El aumento que [comenzó a experimentar] la población en zonas urbanas también [representó] un incremento [sostenido] de personas en situación de pobreza [...] (ONU, 2013 en: Hernández, et al., 2014: 10).

Pero la falta de institucionalización de una política urbana integral (federal, local y municipal) no fue exclusiva de nuestro país, pues más allá de una presumible desatención de los distintos niveles de gobierno, mucho tuvo que ver el escenario económico de la región, para la cual, la abundancia de capital externo en forma de préstamos bancarios internacionales colocó techos muy altos a las deudas nacionales.

Los predicamentos que ello significó para los países en desarrollo, posterior al auge o repunte de sus economías, condicionó considerablemente la capacidad y atención gubernamental acerca del ordenamiento territorial en la mayoría de los países de la región (con contadas excepciones como Argentina, Chile o Uruguay cuyas ciudades siguieron esquemas o patrones de crecimiento tanto más ordenados).

A continuación, se ahondará más acerca de las circunstancias de la economía regional durante la segunda mitad del siglo XX, haciendo un énfasis especial en el caso mexicano, para colocar el análisis sobre probables factores que condicionaron las prioridades en la atención gubernamental, justificando así, la ausencia de políticas urbanas.

### **2.1.1 La crisis del Estado corporativo**

Coincidentemente con la crisis mundial del mercado petrolero en la década de los setenta, muchos países de América Latina, entre ellos México, acudieron a enormes prestamos de la banca internacional en un intento por contener los déficits y efectos inflacionarios que año tras años se incrementaban una vez agotado el auge del Estado protector y que continuaron con los resultados cuestionables del modelo de sustitución de importaciones implementado en la región.

[...] con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, y ante las consecuencias de la inestabilidad macroeconómica, el Estado [mexicano] se hizo cargo de la protección del empleo, lo que lo llevó a rescatar a las empresas con problemas económicos, esto significó un crecimiento considerable del aparato estatal. Aunado a ello, el monopolio del sector energético y petrolero y las demandas crecientes en la sociedad junto con la escasez de recursos públicos, hicieron que el déficit fiscal y la deuda del gobierno aumentaran como proporción del PIB (Reyes, Duvignau, Acosta & Prieto, 2003: VIII).

Lamentablemente, la capacidad real de pago de las naciones en vías de desarrollo no fue una característica discutida con suficiencia por las entidades prestadoras de créditos, pues sólo se ocuparon de colocar como deuda la excesiva liquidez de dinero proveniente por los países petroleros de medio oriente y que Europa no podía absorber en ese momento.

Luego entonces, América Central y Sudamérica vieron con buenos ojos la posibilidad de acceder a flujos de capital sin restricciones importantes para hacerse de ellos e impulsar la infraestructura urbana e industrial de sus naciones, además, generaron proyectos extractivos de sus recursos naturales lo que las colocó como economías con potencial en el marco de la joven globalización.

Sin embargo, una vez demostrada la incapacidad de pago de la región, las organizaciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que financiaron los préstamos a las economías emergentes se ocuparon por diseñar mecanismos

que pudieran garantizar la amortización de las deudas y el pago a mediano plazo de los intereses generados.

Su asistencia financiera y técnica comenzó con la sistematización, control y seguimiento del gasto público, ello impactó directamente en la forma en que se generaba la política económica, fiscal y por supuesto, la política social que requería una disminución de la intervención estatal y por ende de la asistencia social:

En los albores de los años ochenta, la emergencia de la crisis económica generó una modificación de la actividad estatal. Frente a los problemas de inflación e inestabilidad macroeconómica se impulsó una política de reducción del gasto primario que se tradujo en la disminución del déficit público, a través de la venta de las empresas paraestatales y la reducción del gasto público (Reyes, et al., 2003: VIII).

En términos generales, se demandó definir y preestablecer claramente los objetivos, las metas a alcanzar, las estrategias a implementar y los recursos necesarios para obtener los resultados proyectados. Esto se podría considerar como el nacimiento de las reformas estructurales, las cuales no son nada nuevo, aunque el discurso político de la segunda década de nuestro siglo parece presentarlas como una novedad en nuestro país.

En la década de los noventa se realizó una profunda reforma del Estado. Del Estado propietario de los años ochenta se convirtió en las postrimerías del siglo XX, en otro Estado eminentemente regulatorio, con una menor participación directa en la economía a través de empresas estatales, pero con mayor influencia sobre la conducta de los agentes económicos mediante agencias regulatorias, marcos normativos, y actualización de la legislación vigente (Reyes, et al., 2003: VIII).

De esta manera, se redireccionó el perfil de intervención que el Estado (mexicano) llevaba sobre la economía, como resultado, la composición del gasto público se vio afectada de manera notable, por ejemplo, el gasto que se destinaba a funciones productivas (sector energía), para inicios de siglo se redirigió a funciones sociales como la educación, la salud y la seguridad social (Reyes, et al., 2003).

### **2.2.2. Planeación formal del desarrollo y urbanismo sin ordenamiento territorial preventivo**

Las reformas políticas, económicas y administrativas generadas en el contexto descrito, originó productos normativos específicos publicados a finales de los setenta y principios de la década de los ochenta. Entre estos se encuentran los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), su historia en México coincidió con otra normatividad generada, la Ley de Planeación (LdP), como condición para la refinanciación internacional.

Así pues, el primer PND en México fue presentado en 1983, esto después de que la federación impulsó una serie de reformas constitucionales que establecieron la obligación para que el Ejecutivo federal elabore dicho documento; cabe mencionar que previo a estas reformas y el esquema inaugurado por el presidente De la Madrid<sup>30</sup>, los presidentes mexicanos se habían enfocado casi exclusivamente en la planificación económica (Vargas, 2013).

Con la reforma del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUM) se estableció que cada Gobierno de la República elaborará “un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, [los objetivos de dicho plan habrán de estar determinados por] los fines del proyecto nacional contenidos [en la propia Constitución]” (Vargas, 2013: s/p).

En este proceso de planeación del desarrollo nacional, la política social (que durante buena parte del siglo pasado se había encontrado subordinada a la política económica) a iniciativa de los organismos internacionales de financiamiento comenzó a mudar el paradigma imperante del crecimiento económico como solución a largo plazo de la desigualdad y la pobreza, sobre todo en contextos cada vez más urbanos.

Así, la política social abandonó los intentos de brindar coberturas universales y sus programas configuraron una atención más directa, “(...) focalizada a las necesidades básicas de la población en situación de pobreza, así como estrategias de crecimiento económico

---

<sup>30</sup> “El primer antecedente fue el Plan Sexenal del general Lázaro Cárdenas del Río, elaborado a sugerencia de su predecesor, Plutarco Elías Calles. El Plan Sexenal de Cárdenas del Río estaba influenciado por el tipo de planificación de los ‘planes quinquenales’ de la Unión Soviética, e incluía una serie de reformas económicas y sociales que pretendía impulsar su gobierno” (Vargas, 2013: s/p).



endógeno [mediante la] formación de capacidades humanas [y el] uso de dichas capacidades para la producción, ocio y actividades sociales, políticas y culturales” (Rodríguez, 2012a en Sobrino, 2014: 28-29).

Pero la vertiente territorial recibió un trato tangencial, protocolario, debido a que las estrategias de focalización de la política social consideraron los lugares de residencia de la población objetivo como información de referencia geoespacial ordinal (pobreza-pobreza extrema, urbano-rural) y nominal (ciudad, barrio, colonia) y no como un factor de atención preventiva para controlar la urbanización marginal, quizá porque su tratamiento quedaba fuera del radar debido a que se colocaba más cercano a una condición susceptible de ser revisada por la política urbana. Ahora bien, con respecto a la planeación urbana:

[ésta] se institucionalizó en el país en 1978, gracias a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en 1976, [así como con] la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Sobrino, 1993 en Sobrino, 2014: 32).

Sin embargo, esta institucionalización de la planeación urbana nunca consiguió consolidarse como instrumento de política territorial para la atención de los problemas urbanos debido a que:

[...] transitó de las insuficiencias técnicas y administrativas en el diseño de los planes a finales de los setenta, a su incapacidad para paliar los efectos de la crisis económica de los ochenta, [pasando por] su falta de adecuación al nuevo contexto internacional de apertura comercial y competitividad urbana en los noventa (Garza, 2003: 137-144 en Sobrino, 2014: 32-33).

Asimismo, la conceptualización de la planeación urbana en la LdP había sido marginal y dicha normatividad pareció más preocupada en el desarrollo democrático como discurso político que en potenciar estrategias de coordinación gubernamental para el monitoreo y control efectivo de la mancha urbana y manejo de los distintos usos del territorio.

Este déficit de consolidación de la acción estatal como organizador y conductor del crecimiento de las ciudades respondió a los planteamientos que, desde el Consenso de Washington, las entidades económicas regionales como el BID o la OCDE habían auspiciado: Estados más chicos y consecuentemente con ello “(...) la abrogación de las

funciones de los Estados nacionales en la planeación territorial” (Malecki, 1972: 2 en Sobrino, 2014: 29).

También las coyunturas políticas, sociales y/o económicas en cada sexenio han obligado a atender la política económica, de transparencia, de seguridad o de re-centralismo como estrategias primordiales en las agendas de gobierno en turno y aunque el desarrollo urbano no ha abandonado la agenda pública<sup>31</sup> tampoco la ha trascendido para colocarse como política central del gobierno federal.

Con ello, el crecimiento urbano se ha dejado, en más de una ocasión, a la suerte de los movimientos migratorios, de la organización popular y a la lógica de exclusión o evolución de los mercados de trabajo y vivienda, la respuesta gubernamental ha sido proveer infraestructura y servicios públicos en lugar de controlar las manchas urbanas y fomentar el desarrollo planeado de las ciudades.

Por ejemplo, para 1989 la administración en turno con una deuda que había sido negociada en nuevos términos dirigió importantes cantidades del presupuesto a obra pública para generar empleos por un lado y, por otro, supuso que mejorar la movilidad mediante nuevas y mejores vías de comunicación iba a favorecer el flujo de bienes y servicios de modo que se acelerara la conexión de las economías locales.

Así, la recuperación de la economía nacional mediante el aumento de la productividad regional y local fue el discurso oficial para justificar el gasto público en infraestructura básica y complementaria, sin embargo, los grandes proyectos de obra pública invisibilizaron otras problemáticas, pues el empleo informal, la falta de acceso a la seguridad social y la incertidumbre patrimonial golpeaban fuertemente a la economía familiar.

Por su parte, en el periodo sexenal 2000-2006, el PND del presidente Vicente Fox estableció tres grandes áreas para la acción del gobierno federal: desarrollo social y humano; crecimiento con calidad y; orden y respeto (Vargas, 2013), cada una de las cuales incluyó objetivos específicos, más alineados con la intención de “abrir” los recovecos de una

---

<sup>31</sup> En términos de problematizar los efectos de la tenencia irregular de la tierra como patrón de comportamiento social persistente en el país.

burocracia política intergeneracional mediante un énfasis en la transparencia y descentralización de la acción gubernamental.

Pero el plan reconocía la atención que se le debía prestar a los fenómenos que afectaban a la población y que tenían que ver con su tamaño, dinámica (migración), estructura (economías locales-regionales) y distribución territorial mediante acciones de política social y el combate a la pobreza en ambientes urbanos deteriorados o inconexos en las zonas conurbadas y metropolitanas.

Si bien es cierto, la forma de pensar la política social mantuvo rasgos asistencialistas, la atención a las zonas urbanas creció y los estudios, datos y estadísticas ofrecidas por el INEGI comenzaron a mostrar las dimensiones de la crisis urbana del país. Asimismo, la creación del Coneval en 2005 abrió la caja negra en que se había convertido la fase de implementación de las políticas y programas sociales en un país preponderantemente urbanizado.

Ello permitió observar la lógica de los diseños, problemas en la implementación, aciertos y desaciertos de los procesos, evaluación de resultados en términos de los productos ofrecidos por los programas y práctica de metodologías para la medición de impactos de la política social. No obstante, el énfasis en los programas sociales para el tratamiento de la pobreza devino en una confusión de cómo abordar la problemática específica de la pobreza urbana.

Pues en lugar de habilitar una política urbana cuyos programas pudieran acompañarse con acciones sociales, la ecuación fue inversa y la atención urbana se entendió desde lo social, de nuevo, como la procuración de servicios y obras públicas sin que se volviera más estricto el ordenamiento del territorio y continuara después con el incremento en el acceso a los mercados inmobiliarios formales, fueran públicos, privados o mixtos.

La continuidad del partido Acción Nacional para el periodo 2006-2012 fue marcada por una agenda de gobierno rígida pues dada la controversia con la que fue electo el Ejecutivo Federal éste se vio obligado a buscar acciones de legitimación y reconocimiento social, ello se tradujo en la estrategia de combate al crimen organizado, con especial atención en el

narcotráfico, por lo que el énfasis del gobierno del presidente Felipe Calderón se centró en la seguridad nacional y la implementación del Estado de Derecho.

En su PND (2007-2012) los temas que recibieron protagonismo discursivo fueron la inversión en infraestructura, el incremento en la competitividad y productividad de las actividades económicas con el fortalecimiento del mercado interno expresado en el desarrollo de las MiPyme (micro, pequeñas y medianas empresas), lamentablemente, la política de seguridad impidió siquiera la publicación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano<sup>32</sup> aunado a que la cuestión urbana tampoco figuró en la agenda pública de manera relevante.

Por lo que corresponde al actual PND, el Ejecutivo Federal decidió colocar el énfasis de su gobierno en una serie de reformas comenzando por el sistema educativo y la apertura del principal sector productivo energético del país. Sin embargo, los temas centrales de este plan parecen retomar la centralidad del crecimiento económico y la refuerzan con la formación de capacidades *ad hoc* respecto a la oferta laboral actual.

En este sentido, el desarrollo urbano no ha abandonado del todo la lógica unidimensional de los proyectos gubernamentales de infraestructura y servicios públicos, pero al menos ya cuenta con una Secretaría en la materia que tiene el reto de solucionar los problemas urbanos de un México cada vez más metropolitano, por lo tanto, más interconectado y con territorios menos definidos.

### **2.2.3. De las zonas conurbadas a las grandes metrópolis**

La población no rural en México se encuentra distribuida en localidades urbanas, ciudades y zonas metropolitanas que conforman el Sistema Urbano Nacional, el cual, para 2012, se encontraba integrado por 384 ciudades con más de 15 mil habitantes, de éstas 59 eran consideradas zonas metropolitanas, 78 como conurbaciones y 247 centros urbanos (Sedesol, Inegi y Conapo, 2012).

En aquellas donde perdura una alta densidad demográfica acompañada de un débil desarrollo económico, bajo bienestar social y acceso disminuido a la seguridad patrimonial

---

<sup>32</sup> A pesar de la obligación legal de publicar dicho programa (Sobrino, 2014), su ausencia encuentra una razón en la definición de los problemas y el orden de prelación para el gobierno federal pues, como ya se dijo, la problemática central fue la seguridad pública colocada como prioridad nacional y el subsecuente discurso de guerra contra el crimen organizado ocuparon la agenda de gobierno.

(relativo al mercado del suelo y la vivienda), el incremento de la pobreza en zonas urbanas ha sido persistente. Ya en 2012 se estimaba que dos de cada tres personas en condiciones de pobreza en México vivían en una localidad urbana, con carencias específicas:

La población pobre que habita en estos espacios tiene entre otros problemas la insuficiencia de ingresos y dificultades asociadas a la adquisición de una vivienda. Esta situación, en ocasiones, provoca que las personas se ubiquen en espacios precarios no aptos para desarrollar una vida digna o a establecerse en asentamientos irregulares donde la falta de servicios de educación, salud y equipamiento urbano se convierten en un problema que afecta su vida cotidiana (Hernández, et al., 2014: 35).

A nivel local, sólo dos años antes, poco más de mil municipios (de un total de 2,456 a nivel nacional) ya eran urbanos, pero casi el 70 por ciento tenía a más de la mitad de su población en situación de pobreza<sup>33</sup> y es de llamar la atención lo siguiente:

[Las] concentraciones de estos municipios coinciden con las zonas metropolitanas que existen en el país [donde las características de pobreza que registran] los municipios conurbados a las grandes ciudades [consisten en] la falta de servicios en la vivienda, [el] desempleo y [la baja/nula diversificación] de servicios en las localidades como escuelas y servicios médicos (Hernández, et al., 2014: 33).

De las 59 zonas metropolitanas en el país, las de mayor volumen territorial se ubican en el norte, sin embargo, la que concentra el mayor número de habitantes por kilómetro cuadrado está en el centro del país, además, como puede observarse en el mapa 2.2.3.1. la mayoría de las metrópolis se ubican también en la zona centro. Lamentablemente, en las últimas dos décadas la pobreza urbana se ha convertido en uno de los problemas más comunes a los que se enfrentan las zonas metropolitanas en México, las cifras del Coneval (2014) anunciaron que esta afecta a 36.6 millones de habitantes residentes en localidades urbanas.

---

<sup>33</sup> Por ingresos y/o carencias sociales, entre las que prevalece la baja calidad de la vivienda, así como falta de accesos a la seguridad social.

### Mapa 2.2.3.1. Zonas Metropolitanas en México desde 2010

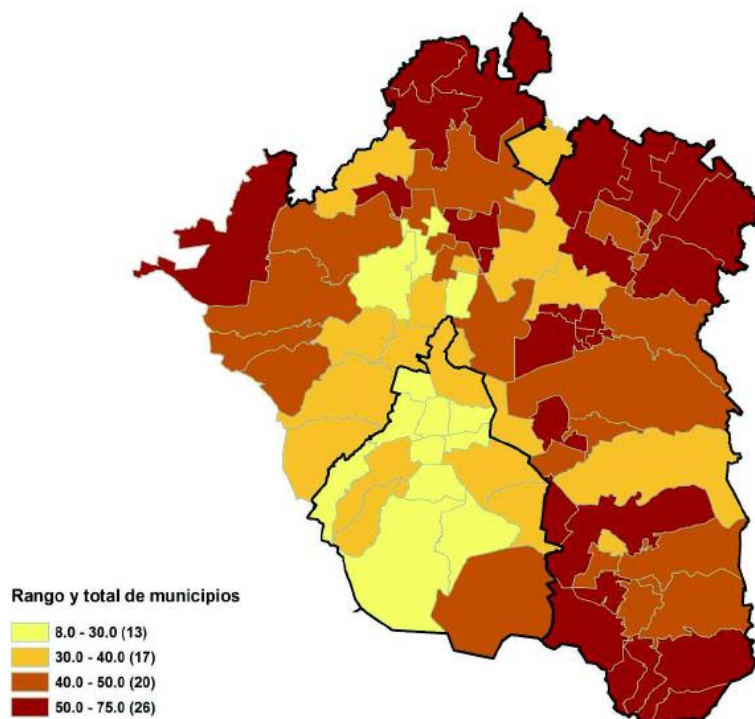


Fuente: (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012 en Hernández, et al., 2014: 36)

En este sentido, datos de la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>34</sup> anunciaron que en 2010 el 34.4 por ciento de su población era pobre, esto significó casi siete millones de personas distribuidas en los 76 municipios que la integran. Tampoco es un dato menor el hecho de que las zonas con mayor porcentaje de pobres se localizaron en la periferia, principalmente en los municipios del Estado de México e Hidalgo.

<sup>34</sup> Compuesta por la funcionalidad espacial (conectividad) de distintas actividades económicas, sociales, públicas y privadas de tres entidades federativas: Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México.

**Mapa 2.2.3.2. Porcentaje de la población en situación de pobreza, según municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (2010)**



Fuente: (estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 en: Hernández, et al., 2014: 43)

El mapa 2.2.3.2. muestra precisamente que para 2010 varios de los municipios (semiurbanos muchos de ellos) del estado de Hidalgo y Estado de México presentaban entre el 50 y el 75 por ciento de sus habitantes en situación de pobreza, mientras que en la mayoría de las delegaciones de la Ciudad de México su población en la misma condición no rebasa el 30 por ciento<sup>35</sup>.

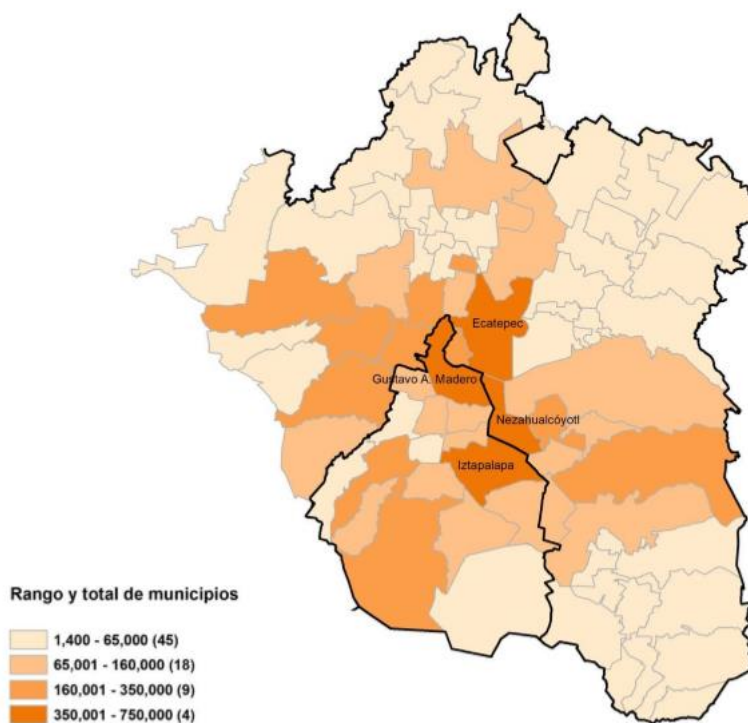
Este comportamiento se debe a que la pobreza urbana en términos relativos tiene mayor incidencia en localidades semiurbanas (y por tanto con menos población) en comparación con el centro urbano de la metrópoli, en este caso la Ciudad de México. Sin embargo, al interior de la ZMVM sucede lo contrario, pues la concentración de población pobre se ha localizado en municipios altamente urbanizados y sub-urbanizados (o de

<sup>35</sup> Únicamente la delegación Milpa Alta presentó porcentajes entre 40 y 50 por ciento de población en situación de pobreza.

urbanización marginal) como Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl en el Estado de México y las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal<sup>36</sup>.

Con los mapas 2.2.3.2. y 2.2.3.3. se pueden contrastar las diferencias entre cifras relativas (porcentajes) y valores absolutos (reales), pues mientras en el primero la pobreza porcentual (habitantes pobres / total de habitantes \* 100) se aleja de la Ciudad de México, en el segundo la pobreza real (mayor número de habitantes pobres) se encuentra en los municipios y delegaciones con una densidad urbana mucho más marcada (condición que afecta entre 350,001 y 750,000 habitantes).

**Mapa 2.2.3.3. Número de personas en situación de pobreza según municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (2010)**



Fuente: (estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 en: Hernández, et al., 2014: 44)

En este orden de ideas, la pobreza urbana, vinculada inexorablemente a un tipo de apropiación del espacio, es un proceso que evidencia la ausencia de satisfactores colectivos

<sup>36</sup> Este comportamiento arroja la posibilidad de un análisis muy sugerente con respecto a si una mayor urbanización implica mayor pobreza del hábitat humana y natural (en un marco de marginación social y económica) gracias a la proliferación de ciudades dispersas tan presentes en nuestro país.



específicos (infraestructura y servicios públicos y privados), poca rigurosidad en la planeación urbana (administración factible del territorio) y la importancia del mercado informal como medio para acceder al suelo.

Su presencia en el territorio ha forzado la migración interurbana en busca de mejores niveles de habitabilidad, sus patrones hoy día resaltan la movilidad hacia y desde las metrópolis principales; hacia y desde metrópolis de segundo rango; y entre ciudades cercanas (Johnson, 1984), no obstante, estos movimientos representan la falta de conectividad entre el lugar de las viviendas con los centros de trabajo o estudio, mientras que la atención a la salud en las localidades sólo cuenta con el primer nivel de cuidados, es decir, sigue existiendo un déficit territorial de hospitales y seguros médicos de riesgos mayores *per cápita*.

En síntesis, la dificultad de acceso al suelo, los vicios de su mercado y la falta de infraestructura urbana son resultado de la insuficiente administración del territorio urbanizable, asimismo, son origen de los desplazamientos humanos que intentan acceder a mejores ingresos y mayor seguridad patrimonial, todo ello significa amplios retos para la construcción multifuncional de las ciudades.

Por otro lado, la institucionalización de los asuntos urbanos en la agenda de gobierno permitió articular la estadística poblacional y la medición de la pobreza a partir de la segunda mitad de la década de los 2000, ello develó, entre muchas otras cosas, la magnitud de la pobreza urbana como realidad de un país metropolitano desde hace más de dos décadas.

Ahora bien, el intento por conducir procesos de planeación urbana y desarrollo de las ciudades a inicios del nuevo siglo, mediante la introducción del enfoque del “derecho a la ciudad” adoptado por las Naciones Unidas, inspiró proyectos urbanos en el país, empero, dicha función se desplegó desde la Secretaría de Desarrollo Social ante la inexistencia de un organismo público en materia de desarrollo urbano.

Luego entonces, el ordenamiento territorial y los programas urbanos fueron definidos como parte de la política social, tal fue el caso del Programa Federal “Hábitat” implementado por el gobierno del presidente Vicente Fox e inspirado en la iniciativa internacional “ONU-Hábitat”, de esto tratará el siguiente capítulo.

**CAPÍTULO III. *HÁBITAT*:  
EL PROYECTO DE LAS  
CIUDADES INTEGRALES**

### 3.1. Antecedentes de UN-Hábitat

El programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos fue establecido en el año de 1976, entre sus principales objetivos se encontraba el “facilitar el intercambio de información sobre vivienda y desarrollo sostenible de asentamientos humanos; colaborar en países a través de asesoría técnica para enfrentar los desafíos de la urbanización desordenada en las ciudades; y promover la vivienda digna” (Galicia, 2010: 85).

Posteriormente y durante la segunda Cumbre de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (o “Cumbre de las ciudades”), celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, se presentó la Agenda Hábitat y la Declaración de Estambul, en la que los países adscritos se comprometieron a promover vivienda adecuada para todos y todas, la participación de la ciudadanía, la igualdad de género y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso continuo de urbanización (Galicia, 2010).

[...] Posteriormente, en junio de 2001, la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, refrendado por la Asamblea General [de las Naciones Unidas], otorgó a la organización, denominada en aquel momento Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), la responsabilidad de apoyar la puesta en práctica de la Agenda Hábitat.

En 2002, la Asamblea General convirtió a la organización en un programa propio de las Naciones Unidas y lo bautizó UN-HABITAT [en inglés]: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT, 2007 en Moreno, 2011: 4).

En la actualidad, las actividades de ONU-Hábitat se dedican a contribuir “con los objetivos generales del sistema de las Naciones Unidas de reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y estimular a los gobiernos a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”<sup>37</sup> (Galicia, 2010: 86), así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Ahora bien, promovida desde instancias internacionales la iniciativa ONU-HÁBITAT se ocupa en asistir a los países miembros de las Naciones Unidas para la creación

---

<sup>37</sup> Especialmente aquellas relacionadas con mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes en asentamientos precarios, así como con la reducción del porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento (Galicia, 2010).

de programas y estrategias (que bien pueden ser llamadas supranacionales en función de su carácter como guía general) para la atención de una problemática que comparten las naciones en desarrollo: la pobreza urbana.

Esta es la principal diferencia entre el inicio de la iniciativa en 1976 y su evolución a partir de 1996, pues mientras que, en la conferencia de Vancouver, Canadá (Hábitat I) la tarea consistió en sumarse (discursivamente) al compromiso, por parte de los gobiernos miembros de Naciones Unidas, de reconocer la necesidad de volver sostenibles los procesos urbanos así como los asentamientos humanos, para la *Cumbre de las ciudades* (Hábitat II) los líderes mundiales adoptaron “el programa [...] como un plan de acción global de [...] vivienda digna para todos” (Naciones Unidas, 2016: 8).

Dicho plan fue dirigido con la idea de que los asentamientos humanos sostenibles sean motor del desarrollo en un mundo cada vez más urbanizado, así como la comprensión de que los gobiernos locales necesitan involucrarse en la planeación urbana de sus contextos (Naciones Unidas, 2016); estos fueron puntos clave para diferenciar a esta cumbre de su antecesora, pues la adopción del programa abrió ventanas de oportunidad para que los países suscritos echaran mano de la asesoría internacional:

De acuerdo con la experiencia [acumulada] [...] y con una mayor atención a la pobreza urbana, en particular, los barrios [con altos índices de hacinamiento] como la manifestación más visible de la pobreza urbana en el proceso general de urbanización, la visión estratégica de UN-Habitat [por sus siglas en inglés] se ha refinado, prestando más atención a la gestión del conocimiento, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos y, en particular, a las asociaciones estratégicas. La ampliación de la visión estratégica está a la vez orientada hacia el futuro [...] (García, 2010: 90).

Así pues, ONU-Hábitat asiste y brinda cooperación técnica especializada en temas que tienen que ver con la generación de informes como herramientas de gestión del conocimiento y actualización de la información acerca del desarrollo urbano, la vivienda y la pobreza, además, apoya financieramente la elaboración de programas que vuelvan operativa la normatividad relacionada con la urbanización sostenible y las estrategias de reducción de la pobreza extrema.

Entonces, desde 1976 con *Hábitat I* (H-I) y veinte años después en 1996 con *Hábitat II* (H-II), la ONU ha mantenido el tema de la cuestión urbana en la agenda internacional, ejemplo de ello es *Hábitat III* (H-III) en 2016 donde se llevó a cabo la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible” en la ciudad de Quito, Ecuador para la realización de la Nueva Agenda Urbana que tuvo el propósito de actualizar el estado que guardan los problemas de las ciudades del nuevo siglo.

**Cuadro 3.1.1. La urbanización en la agenda pública internacional de la ONU**

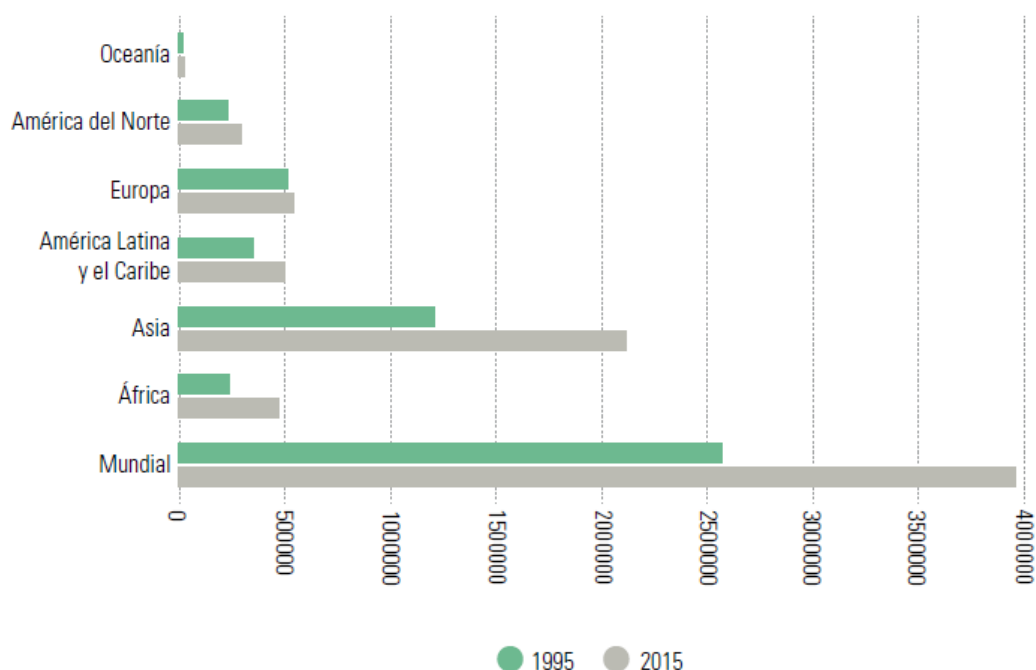
<b>1976 – HÁBITAT I</b>	<b>1996 – HÁBITAT II “CUMBRE DE LA CIUDAD”</b>	<b>2016 – HÁBITAT III</b>
<b>VANCOUVER, CANADÁ</b>	<b>ESTAMBUL, TURQUÍA</b>	<b>QUITO, ECUADOR</b>
<b>Pob. urbana mundial 37.9%</b>	<b>Pob. urbana mundial 45.1%</b>	<b>Pob. urbana mundial 54.5%</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos empezaron a reconocer la necesidad de los <i>asentamientos humanos sostenibles</i> y las consecuencias de la <i>urbanización acelerada</i>.</li> <li>- La urbanización y sus impactos apenas eran considerados por la comunidad internacional.</li> <li>- El mundo estaba empezando a ser testigo de la migración humana (esfera rural-urbana) más rápida y grande de la historia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante Hábitat II los líderes mundiales adoptaron la <i>Agenda Hábitat</i> como un <i>plan global de acción</i> (refugio adecuado para todos).</li> <li>- Los resultados principales de Hábitat II fueron: el <i>consenso global</i> de que las <i>ciudades</i> son <i>motrices de crecimiento</i>; que la <i>urbanización</i> es una oportunidad; el rol clave que tienen las <i>autoridades</i> y; el reconocimiento del <i>poder participativo</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hábitat III es la primera conferencia global después de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</li> <li>- Acuerdo amplio en que la estructura, la forma, y la función de las ciudades necesita cambiar a medida que cambia la sociedad.</li> <li>- La urbanización es fuente endógena de desarrollo sostenible y una herramienta para la integración social y la equidad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Naciones Unidas (2016), “Conferencia Hábitat III.

La nueva Agenda Urbana”. Ciudadanos H3, Boletín: pp. 26-27

En este tercer ejercicio para el consenso internacional, la urgencia del tema urbano fue expresada en el “Reporte ciudades del mundo 2016” que constituyó la línea basal para las conferencias en Hábitat III y con la cual quedó constancia de la dimensión de la problemática. Por ejemplo, en la gráfica 3.1.1. se evidencia el incremento de la urbanización mundial y regional.

**Gráfica 3.1.1. Crecimiento de la población urbana (1995-2015)**



Fuente: Naciones Unidas, 2014b en ONU-Hábitat, 2016: 6

Puede observarse que, para el caso de África el crecimiento demográfico urbano se duplicó, en Asia dicho fenómeno aumentó en más de una tercera parte y en la región Latinoamericana (junto con el Caribe) se incrementó en poco menos de un tercio. Por otro lado, resulta muy sugerente la tasa de crecimiento urbano si se observa el comportamiento por ingresos (véase la tabla 3.1.1.), pues las naciones más pobres muestran una tendencia al alza respecto a la urbanización de su población, lo que posibilita seriamente urbes con zonas altamente empobrecidas.

**Tabla 3.1.1. Tasa de crecimiento urbano (1995-2015)**

Zona	Tasa media de variación anual de la población urbana				Total
	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	
<i>Países de bajos ingresos</i>	3.54%	3.70%	3.70%	3.77%	3.68%
<i>Países de ingreso medio</i>	2.74%	2.77%	2.61%	2.42%	2.63%
<i>Países de altos ingresos</i>	0.78%	1.00%	1.00%	0.76%	0.88%
<i>Mundo</i>	2.13%	2.27%	2.20%	2.05%	2.16%

Fuente: Naciones Unidas, 2014b en ONU-Hábitat, 2016: 7

Para atender las vicisitudes urbanas ONU-Hábitat ha sido una iniciativa que asocia la política urbana (focalizada en áreas de especial atención como los procesos de urbanización degenerativa del espacio o urbanización insuficiente para satisfacer las condiciones de habitabilidad del territorio) y el desarrollo humano con perspectiva de género (suscrito en procesos democráticos y de participación ciudadana).

Sin embargo, en los veinte años entre H-II y H-III algunos datos no son alentadores y, como las cifras anteriores, no parece que las naciones miembros de las Naciones Unidas tengan a su alcance los resultados que la iniciativa intenta promover en distintos niveles de gobierno (nacional, subnacional y local):

- 1) Las áreas urbanas de todo el mundo enfrentan retos y cambios mayores que hace 20 años.
- 2) Las ciudades operan hoy en ambientes económicos, sociales y culturales que son radicalmente diferentes al modelo urbano presente en el Siglo XX.
- 3) Algunos temas urbanos persistentes en los últimos 20 años incluyen crecimiento urbano, cambios en los patrones de familia, un creciente número de habitantes que viven en zonas marginadas y asentamientos irregulares y el gran reto de proveer servicios urbanos para todos.
- 4) Muy ligados a estos temas urbanos persistentes, están las nuevas tendencias de gobernanza y financiamiento urbano: temas urbanos emergentes como cambio climático, exclusión e incremento en la desigualdad, incremento de inseguridad y recrudecimiento internacional de la migración (ONU-Hábitat, 2016: 1).

En este marco de realidades urbanas globales, tomó un nuevo impulso la concepción del derecho a la ciudad, en parte gracias al paradigma de los derechos humanos de las últimas décadas, no obstante, como se verá en el siguiente apartado no es una noción nueva, pues fue un producto del pensamiento crítico francés de finales de los años 1960.

Su importancia y renovada posición en el debate público internacional ha sido auspiciado por distintos países miembros de la ONU, quienes han suscrito los principios de ONU-Hábitat (en particular, México llevó el planteamiento del Derecho a la ciudad a la conferencia de H-III como experiencia local en la Ciudad de México y la redacción de su primera carta magna).

### 3.1.1. El derecho a la ciudad como perspectiva política

El derecho a la ciudad fue un concepto diseñado por el sociólogo francés Henri Lefebvre que dio a conocer en su libro *Le droit à la ville* de 1968, en éste describe el proceso de alienación económica que observó en las principales ciudades de occidente, el cual significaba, según el autor, la mercantilización de las ciudades, es decir, el uso mercantil de los espacios urbanos como centros de la economía global.

En este sentido, la restitución de las personas como sujetos centrales del crecimiento de las ciudades en lugar de la acumulación de capitales y el intercambio mercantil fue la posición del académico francés quien, sin negar la trascendencia y el lugar indiscutible de las actividades económicas, propuso fueran supeditadas al desarrollo humano y social.

Lefebvre construye una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad. [...] aboga a través del derecho a la ciudad por “rescatar [al individuo] como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido” (Mathivet, 2009: s/p).

Ahora bien, el derecho a la ciudad como discurso político trae consigo distintas consignas entre las que se encuentra el vivir dignamente y el reconocimiento de lo individual y lo colectivo como componentes o engranajes de un “organismo” urbano que alberga tantos espacios y actividades humanas como sean posibles:

[...] trabajo, de salud, de educación, de vivienda, recursos simbólicos: participación, acceso a la información, etc. [No obstante, la dimensión positiva del] derecho a la ciudad como lo afirma David Harvey, no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto (Mathivet, 2009: s/p).

La exigibilidad del derecho a la ciudad radica entonces en su vinculación con los derechos que ya existen formalmente, en particular con los derechos humanos, con eso puede advertirse el carácter incremental del primero. Su discusión en la agenda pública de las naciones en desarrollo parece ser impulsada en gran medida por nuevos movimientos sociales gracias a las dinámicas migratorias y la hiperurbanización o urbanización acelerada.

[En los años noventa, algunos] movimientos de la sociedad civil (populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros, redes nacionales e internacionales) iniciaron un proceso, impulsado en el espacio del Foro Social Mundial, que tuvo como



resultado la Carta por el Derecho a la Ciudad [en 2004], un instrumento para luchar contra la exclusión y establecer compromisos y medidas en favor de una vida digna en la ciudad (ONU-Hábitat, 2012: 72).

De entre los momentos que dieron origen a esta iniciativa y permitieron abrir espacios de discusión sobre el tema del derecho a la ciudad, en la tabla 3.1.1.1. se encuentran los más representativos:

**Cuadro 3.1.1.1. Antecedentes del Derecho a la Ciudad e instrumentos jurídicos para normar los Derechos humanos en el contexto urbano**

<b>AÑO</b>	<b>PROMOTOR(ES)</b>	<b>SEDE</b>	<b>OBJETIVO(S)</b>	<b>EVENTO/ACUERDO /INSTRUMENTO</b>
1992	Organización de las Naciones Unidas	Rio de Janeiro, Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo sostenible y vida saludable</li> <li>- Protección medio ambiente</li> <li>- Reducir y eliminar modalidades de producción-consumo insostenibles</li> <li>- Intercambio saber científico y transferencia de tecnologías</li> <li>- Impulso legislación sobre medio ambiente y evaluaciones de impacto ambiental</li> </ul>	II Conferencia Mundial de NU sobre Medio Ambiente - “Cumbre de la tierra”
1992	FNRU <sup>38</sup> , HIC y FCOOC	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentación y denuncia desalojos masivos y destrucción/deterioro medio ambiente</li> <li>- Intercambio/divulgación conocimientos y asistencia técnica (creación redes, grupos de presión y de influencia en defensa del tratado)</li> </ul>	Tratado sobre Urbanización - “Por ciudades, Villas y poblados justos, democráticos y sustentables”
1992	Coalición Internacional del Hábitat (HIC)	Túnez	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo conceptual de: derecho a la vivienda; medio ambiente; pobreza urbana.</li> <li>- Intercambio de experiencias sociedad civil</li> <li>- Promover esfuerzos en países africanos y árabes (áreas de asentamientos humanos y ambientales)</li> </ul>	Foro Internacional sobre medio ambiente, pobreza y derecho a la ciudad
1998 - 2000	400 ciudades	Saint-Denis, Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el respeto, protección y garantía de los derechos humanos a nivel local</li> <li>- Cooperación municipal internacional</li> <li>- Proclamación de libertades públicas y derechos fundamentales de los habitantes en los municipios</li> </ul>	Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad - “Compromiso de Barcelona”
2001	Gobierno Federal, gobiernos municipales y sociedad civil	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar el control social sobre el desarrollo urbano</li> <li>- Reafirmar la función social primaria sobre el espacio urbano y la propiedad</li> </ul>	“Estatuto de la Ciudad”

<sup>38</sup> Foro Nacional por la Reforma Urbana de Brasil; Coalición Internacional del Hábitat; Frente Continental de Organizaciones Comunes

2004 - 2005	<b>Coalición Internacional del Hábitat (HIC) y ONU-Hábitat</b>	<b>Quito Porto Alegre Barcelona</b>	- Ejercicio pleno de la ciudadanía - Gestión democrática de la ciudad - Función social de la propiedad y de la ciudad	<b>Foro Social Mundial: Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad</b>
2008	Iniciativa presidencial para una nueva carta magna en Ecuador	Ecuador	- El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.	Constitución Política del Ecuador (artículo 31°. Derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos)
2010	Gobierno del Distrito Federal	Ciudad de México	- Ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad. Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad. Manejo sustentable y responsables de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad	Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad
2017	Gobierno de la Ciudad de México	Ciudad de México	- El derecho a la ciudad consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.	Constitución Política de la CDMX (artículo 12°. Derecho a la ciudad)

Fuente: Elaboración propia con información de Mathivet (2009) y ONU-Hábitat (2012).

Como se puede constatar con el cuadro anterior, el Derecho a la Ciudad está interconectado con los derechos humanos, lo trascendente de esto cuando se habla del derecho a la ciudad, es que también se piensa en “derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Zetina, 2013: 94).

Este abanico de derechos tiene por objetivo, repensar las urbes como espacios donde el acceso al trabajo, a la seguridad social y a los servicios públicos indispensables (agua potable, energía eléctrica, transporte público) sea equitativo y satisfactorio, de manera que los individuos tengan oportunidad de cubrir sus necesidades básicas como alimentación, vestido y vivienda adecuada.

Además de la seguridad patrimonial, laboral y económica, el desarrollo humano y colectivo requiere, según el derecho a la ciudad, de educación pública de calidad, así como el acceso a una amplia oferta cultural, de información, a la participación política y a la justicia, a organizarse, reunirse y manifestarse (ONU-Hábitat, 2013).

Por otro lado, es muy importante poner énfasis en la conceptualización que la carta mundial comentada hace de la ciudad, pues realiza una doble distinción de ésta como *espacio físico* y *espacio político*. Del primero debido a los fenómenos de apropiación del entorno donde el uso del territorio se define en función de los actores jurídico-administrativos: “la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano” (ONU-Hábitat, 2013: 94).

Mientras que el segundo funciona como arena política para distintos actores que buscan influir en la toma de decisiones: “(...) es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general” (ONU-Hábitat, 2013: 94).

En la primera distinción, la definición que la carta hace de la ciudad como *espacio físico* obvia a los actores económicos que se apropian del mismo y lo modifican, sin embargo, esta desatención no es involuntaria debido a la perspectiva política que atraviesa la construcción teórica del derecho a la ciudad recuperada de Lefebvre. Esto se confirma con la

segunda distinción, la ciudad como *espacio político* donde, nuevamente, están ausentes los actores económicos quienes suelen entrar y salir de la arena política en busca de asociaciones que les permitan influir en la toma de decisiones gubernamental.

Por supuesto se entiende la lógica discursiva de empoderamiento ciudadano, lastimosamente, la carta termina por convertir en doctrina política el derecho a la ciudad al despojarlo de su carácter práctico cuando busca comprometer a los gobiernos a garantizar tal derecho, no obstante, la exigibilidad del derecho en cuestión no es posible dada la dimensión de las grandes urbes cuya densidad demográfica y construcción difusa de los centros urbanos en la región latinoamericana vuelve imposible garantizar que los habitantes de las ciudades tengan equidad de condiciones para acceder a un entorno urbano digno, no sin antes atender el ordenamiento del territorio.

Y es que, a pesar de que los países miembros de Naciones Unidas hayan asumido la iniciativa de ONU-Hábitat como guía, la correcta o pertinente adaptación e implementación de políticas públicas y sus programas no ha sido posible toda vez que tal proceso toma tiempo para institucionalizar herramientas de política urbana como el ordenamiento territorial y la planeación prospectiva, sobre todo en países donde la política económica y la social tienen preferencia para abordar las problemáticas nacionales.

Algunos datos relevantes con respecto a los papeles que la vivienda y la construcción horizontal de las ciudades han desempeñado en poco más de dos décadas respaldan las afirmaciones anteriores, expuestas una vez más en H-III:

1) Durante los últimos 20 años la vivienda no ha sido importante para las agendas nacionales e internacionales. 2) Las políticas de vivienda puestas en práctica a través del enfoque facilitador han fracasado en buscar fomentar una vivienda asequible y adecuada. 3) Gran parte del involucramiento de los gobiernos se ha enfocado en ayudar a la clase media a tener su casa propia en un sector formal, al que nada más ellos pueden acceder. 4) El reto de los barrios pobres continúa siendo una de las caras de la pobreza en las ciudades de países en desarrollo (ONU-Hábitat, 2016: 47).

La identificación de estos grandes retos, su prevalencia o su aumento y la creación de nuevas metas<sup>39</sup> presentes entre H-II y H-III sugieren, de manera importante, que los países miembros han atendido la problemática urbana con cierta displicencia o una prioridad intermitente (quizá marcada por los periodos de cambio en los gobiernos nacionales).

La razón que se atribuya es evidente que la insuficiencia de políticas urbanas sólidas deja el camino libre a los efectos nocivos del mercado laboral e inmobiliario informal y los subsecuentes patrones de migración interna, mucho más presentes en los países en desarrollo. En la tabla número 3.1.1.1. puede apreciarse la tendencia de los barrios pobres urbanos para albergar a más población año con año.

**Tabla 3.1.1.1. Población en los barrios pobres urbanos (miles)**

<b>Región</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
<i>En desarrollo</i>	689,044	748,758	791,679	830,022	845,291	871,939	881,080
<i>África subsahariana</i>	93,203	110,559	128,435	152,223	163,788	183,199	200,677
<i>América Latina y el Caribe</i>	106,054	112,470	116,941	112,149	112,547	112,742	104,847
<i>Asia oriental</i>	204,539	224,312	238,366	249,884	250,873	249,591	251,593
<i>Sur de Asia</i>	180,960	189,931	193,893	195,828	196,336	195,749	190,876

Fuente: ONU-Hábitat, Observatorio Urbano Global, indicadores urbanos, base de datos de 2015 en ONU-Hábitat, 2016: 58

Para los países en vías de desarrollo, la tasa demográfica que habita barrios pobres urbanos creció alrededor de 22% entre 1990 y 2014, por su parte, si bien es cierto que la región de América Latina y el Caribe presenta un decrecimiento en el tema, este es apenas de poco más del uno por ciento, por lo que en términos relativos es imperceptible siendo además que tomó más de dos décadas tal ajuste.

En el siguiente apartado se ahondará en los efectos nocivos que la urbanización sin control estatal produce en los asentamientos humanos (irregulares), donde además, las políticas de vivienda y uso de suelo parecen centrarse en consolidar la habitabilidad de centros urbanos que en cerrar brechas de acceso a servicios públicos básicos y saneamiento en zonas marginadas, que requieren también el auspicio de una mejor oferta educativa,

<sup>39</sup> Primero los objetivos del milenio en el año 2000 y después los objetivos del desarrollo sostenible en 2015.

laboral y de salud, sin nada de lo anterior la salud urbana dichos espacios continua en deterioro.

### **3.1.2. El rescate de las comunidades enfermas en el marco de la salud urbana**

Las condiciones de vida que ofrecen las ciudades como la oferta ampliada de trabajo, atención médica integral, servicios públicos complementarios, saneamiento, espacios culturales y deportivos, así como procesos de producción, circulación e intercambio económico diversificados, suponen un estilo de vida más holgado para los individuos y las familias urbanas en comparación con la esfera rural.

No obstante, la vida en las ciudades no es igual para todos sus habitantes, ya sea por factores demográficos y/o económicos, no todos tienen acceso a las características descritas, pues aun dentro de las principales urbes la presencia de pobreza, hacinamiento e insalubridad es una realidad.

En total, se estima que alrededor de 600 millones de habitantes urbanos no pueden satisfacer de forma adecuada sus necesidades básicas de vivienda, empleo, agua y atención sanitaria (Gaanderse, 1998:27), situación que afecta a más del 60% de la población de urbes como Kinshasa, Calcuta o Bogotá [Gaanderse, 1998 y Tabibzadeh et al. 1989 en Rapaport, 2006: s/p].

Aunado a lo anterior, existen patologías propias de la vida urbana que acuden en detrimento de ésta, las cuales se expresan muchas veces en el tiempo invertido para trasladarse entre las viviendas y los centros de trabajo, los accidentes vehiculares “(...) y otras formas de violencia [que] son más frecuentes en los contextos urbanos [como la extorción, el secuestro y la corrupción]. A su vez, el estrés y otros problemas de salud de las sociedades más modernas aumentan aún más la insalubridad del medio urbano” (Rappaport, 2006: s/p).

El cuadro 3.1.2.1. sintetiza algunas de las condiciones representativas que impiden la plena consolidación de la salud urbana en zonas marginadas dentro o alrededor de las ciudades y que se relacionan con elementos sociales, ambientales e incluso psicológicos, dando a notar que las problemáticas urbanas abarcan tanto el espectro objetivo como subjetivo de los individuos, espacios sus contextos.

**Cuadro 3.1.2.1. Condiciones que dificultan la salud urbana de la población marginada en las ciudades**

<i>Problemas derivados directamente de la pobreza</i>	<i>Problemas medioambientales</i>	<i>Problemas psico-sociales</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempleo</li> <li>- Bajos ingresos</li> <li>- Educación limitada</li> </ul> <p><i>Consecuencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgos laborales</li> <li>- Alimentación no balanceada</li> <li>- Subempleo y trabajo infantil</li> <li>- Personas en situación de calle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua y saneamiento inadecuados</li> <li>- Servicios ineficiente de recolección de basura</li> <li>- Precariedad de las viviendas</li> <li>- Condiciones de hacinamiento</li> <li>- Alta densidad de tránsito vehicular</li> <li>- Exposición a emisiones de contaminantes industriales</li> </ul> <p><i>Consecuencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfermedades transmisibles</li> <li>- Contaminación (visual, auditiva, residuos y atmosférica)</li> <li>- Accidentes de tránsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrés</li> <li>- Alienación</li> <li>- Inestabilidad</li> <li>- Inseguridad</li> </ul> <p><i>Consecuencias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Depresión</li> <li>- Consumo de sustancias adictivas</li> <li>- Violencia familiar y de pareja</li> <li>- Infantes abandonados</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Rapaport (2006).

En este sentido, la calidad de la infraestructura urbana, de los espacios de trabajo y el acceso a los servicios de saneamiento, así como los hábitos alimenticios, el contexto social y las dinámicas del entorno urbano influyen en el grado de precarización de la vida en los asentamientos humanos, sobre todo en aquellos que se agregan a los centros urbanos más importantes.

De acuerdo con el *Informe Mundial sobre la salud urbana: Ciudades saludables y equitativas para el desarrollo sostenible* realizado por la Organización Mundial de la Salud y ONU-Hábitat, “alrededor de 3,7 mil millones de personas viven actualmente en ciudades. Mil millones más se sumarán al 2030 y el crecimiento proyectado en países de bajo y mediano ingreso llegaría al 90%” (OUN-Hábitat, 2016: s/p).<sup>40</sup>

<sup>40</sup> <https://es.unhabitat.org/salud-urbana-grandes-oportunidades-para-mejorar-los-resultados-en-el-ambito-de-la-salud-mundial-a-pesar-de-las-desigualdades-sanitarias-persistentes/>



Datos como los anteriores, muestran la urgencia de tomar medidas respecto al tamaño y atención que pueden soportar las ciudades evitando todo lo posible su ensanchamiento o crecimiento desmedido, el surgimiento de megalópolis en Latinoamérica más que una evolución orgánica de las dinámicas territoriales colindantes ha sido el resultado de una sobreexplotación de los recursos y capacidades del territorio para albergar al volumen poblacional en proceso de urbanización.

La adición de asentamientos humanos a los centros urbanos no garantiza la solvencia económica y administrativa de los gobiernos locales para brindar de manera equitativa servicios públicos de calidad y suficiente infraestructura urbana, sobre todo en países donde los esquemas tributarios no soportan las demandas urbanas dada la importancia de la recaudación fiscal indirecta.

El informe revela que en 79 países de ingreso bajo y mediano, los niños en el quintil más pobre de los hogares urbanos tienen, en promedio, el doble de probabilidad de morir antes de cumplir cinco años, en comparación con los niños del quintil más rico. [...] además, en casi nueve de diez países para los cuales se dispone de datos comparables, el segmento de los pobres urbanos no logró la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la mortalidad de menores de cinco años (OUN-Hábitat, 2016: s/p).

El cuadro 3.1.2.2. muestra algunos diagnósticos comparados que ofrecen datos para comprender la dimensión de las *comunidades enfermas* y la importancia de la *salud urbana* en sentido amplio:

**Cuadro 3.1.2.2. Diagnósticos para la salud urbana**

<i>TEMA</i>	<i>DIAGNÓSTICO(S)</i>
Falta de agua y saneamiento	- La escasez y la mala calidad del agua junto a la falta de saneamiento adecuado y sistemas de evacuación de desechos (...) hacen que las enfermedades diarreicas sean uno de los más importantes problemas de salud urbana, constituyendo la principal causa de mortalidad de niños menores de 5 años (WHO, 1996).
Hacinamiento y enfermedades transmisibles	- El hacinamiento dentro y fuera del hogar, junto a las malas condiciones de higiene, constituyen un terreno fértil para la diseminación de enfermedades infecciosas. - La falta de educación, la drogadicción intravenosa y la prostitución favorecen la diseminación del VIH/Sida y de otras enfermedades de transmisión sexual.

Contaminación del aire	- Según el Banco Mundial (BM, 1992), unos 1.300 millones de personas viven en zonas urbanas expuestas a altos niveles de contaminación del aire (partículas en suspensión) que aumentan sus posibilidades de cáncer y de otras enfermedades respiratorias graves.
Malnutrición	- La falta de dinero para obtener alimentos es uno de los principales causantes de la vulnerabilidad al hambre y de los altos niveles de enfermedad y mortalidad entre los pobres urbanos (Harpham, 1994). - Los incrementos de precios (períodos de hiperinflación) y los problemas de abastecimiento exponen aún más a los pobres de la ciudad a la malnutrición.
Condiciones de trabajo	- Las condiciones de trabajo son otra fuente de salud precaria para muchos pobres en la ciudad que frecuentemente trabajan en condiciones no sólo inhumanas sino también peligrosas. La contaminación química, el ruido y la maquinaria peligrosa son sólo algunas de las amenazas a la salud de millones de empleados, adultos y niños.
Consumo de sustancias adictivas	- [El] abuso de alcohol y de otras sustancias [como el pegamento y los solventes] especialmente por jóvenes e incluso niños es más habitual en las grandes ciudades (Eade y Williams, 1995:647).
Accidentes	- En todo el mundo, los pobres son los que menos lejos y con menos frecuencia viajan, y, sin embargo, los que pasan más tiempo viajando y comprometen más su seguridad: medio millón de personas mueren en los caminos todos los años, muchos de ellos pobres y niños (PNUD, 1998). - [Los] accidentes del hogar, como caídas, quemaduras e intoxicaciones, estrechamente relacionados al modo de vida en los barrios periféricos, también son una importante fuente de morbilidad y mortalidad.

Fuente: Elaboración propia con información de Rapaport, 2006.

Como puede constatarse, la salud de las comunidades urbanas incluye un abanico de agentes o factores que condicionan no solo la calidad de vida sino el estilo de ésta, las dificultades para acceder a espacios públicos seguros, infraestructura urbana suficiente, seguridad patrimonial y una movilidad que facilite/acorte los traslados entre las viviendas y los centros educativos, de trabajo, deportivos y culturales tienen que ver con las condiciones socioeconómicas de las familias para establecerse en un determinado lugar.

Los incentivos materiales y de apreciación subjetivo del espacio es importante, sin embargo, para los estratos vulnerables y marginados, las restricciones del mercado laboral e inmobiliario tienen mayor peso, lo que acerca a estas familias a la irregularidad de la

propiedad y las colonias populares que se construyen en zonas no aptas para la urbanización, ello en detrimento de la seguridad patrimonial.

[...] la forma de planificación urbana de las ciudades, hoy y en el futuro, puede afectar profundamente la capacidad de sus habitantes para vivir más de forma sana y productiva. [Dicha planeación requiere] garantizar el acceso al agua y al saneamiento, reducir la expansión urbana, desarrollar nuevas opciones de transporte y aumentar la seguridad vial, transformar las ciudades en lugares adaptados para adultos mayores y accesibles para personas con discapacidades [...] sobre todo en los barrios pobres (OUN-Hábitat, 2016: s/p).

Por todo lo anterior, no cabe duda de que el hacinamiento, el déficit de servicios públicos y de saneamiento, la oferta reducida de instituciones educativas y de salud, así como la inseguridad de los espacios públicos, el desempleo y el empleo informal, impactan directamente en los proyectos y expectativas de vida de los habitantes (sub)urbanos.

Cabe decir, que el derecho a la ciudad y la salud urbana fueron perspectivas para abordar la realidad de la pobreza urbana, la cual fue reconocida en la declaración de los Objetivos del Milenio (ODM) y posteriormente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Naciones Unidas, donde los Estados miembros se adscribieron a los mismos siendo México uno de ellos.

Y es que sobre estas bases conceptuales se ha venido construyendo, revisando y ampliando la iniciativa internacional ONU-Hábitat (entre H-II y H-III), cuya participación presupuestaria y de asesoría técnica ha formado parte de las políticas públicas en distintas ciudades latinoamericanas. Por ello, es momento de revisar el caso mexicano, su capacidad de adopción normativa e institucional y de adaptación para implementar el proyecto de ONU-Hábitat en su modalidad programática a inicios del nuevo siglo.

### **3.2. SEDESOL (2003-2012) y el compromiso por detonar el desarrollo económico y el bienestar social de las familias pobres con el nuevo programa federal “Hábitat”**

Para H-I en 1976 la apropiación del espacio en las ciudades y el crecimiento de las zonas urbanas fue una realidad que demandó mirar con mayor atención hacia las probables

consecuencias de tener altas densidades demográficas y una capacidad institucional insuficiente para proveer bienes y servicios tanto públicos como privados y para H-II en 1996 fue bastante claro la dimensión de la problemática, por lo que la ONU no sólo impulsó el debate sino además el compromiso de los países miembros para sumarse a la “Agenda Hábitat” con el fin de contribuir a lograr una vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos (Moreno, 2011).

Ahora bien, para comprender cómo entró la iniciativa Hábitat a la agenda gubernamental en México es importante partir de H-II ya que “la presencia de Naciones Unidas como actor impulsor de la Agenda [internacional urbana] fue uno de los factores que contribuyeron a la facilitación del proceso de incorporación en la agenda de gobierno [federal]” (Ortiz et al., 2013: 171).

En este sentido, es posible identificar cuatro sucesos clave, en primer lugar, la firma de la Agenda Hábitat, en segundo lugar y de manera simultánea, la Declaración de Estambul en 1996, en tercer lugar, la formulación y adscripción a los ODM en el año 2000 y, finalmente, en 2002 la Agenda Hábitat adquirió “la categoría de Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2011) como consecuencia de su inclusión en la Declaración de los Objetivos del Milenio de ONU” (Ortiz et al., 2013: 170).

Teniendo en consideración que México, como país miembro de Naciones Unidas, participó en H-II y suscribió, además, los ODM, pueden identificarse los antecedentes de la entrada en la agenda nacional que tuvo la iniciativa internacional, la cual se concretó con el reconocimiento previo, en 2002, de la Agenda Hábitat como Programa en Pleno Derecho de Naciones Unidas<sup>41</sup> (Ortiz et al., 2013):

[Un año después] en 2003, el gobierno federal mexicano [lanzó una versión piloto del] Programa Hábitat a través de la Secretaría de Desarrollo Social con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas [...].

Posteriormente, con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y la firma del acuerdo Federación-Municipio, [institucionalizó el programa] como una herramienta

---

<sup>41</sup> “En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmó un memorando de entendimiento con ONU-Hábitat para promover la cooperación entre sus instituciones y apoyar mejoras en vivienda y servicios urbanos en América Latina y el Caribe (BID, 2002)” [Ortiz et al., 2013: 169].

gubernamental dirigida por la Sedesol para “articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida en zonas urbanas marginadas” (Sedesol, 2011:2) [Ortiz et al., 2013: 169-170].

De manera interna, la incorporación programática fue a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (lanzado desde 2001) durante el sexenio del presidente Vicente Fox:

[Mediante ese programa nacional se] contempló la instrumentación del Programa Hábitat como un modelo institucional de la política de desarrollo social del Estado mexicano para normar, promover, gestionar e impulsar el desarrollo del Sistema Urbano Nacional. Para ello se creó el Fondo Hábitat, con objeto de promover la inversión y empleo en zonas urbanas y metropolitanas del país; apoyar la integración social, equidad, regeneración de zonas degradadas, mejoramiento de la calidad de vida y cuidado de los ecosistemas locales y generales, y participar en la ampliación de la infraestructura y servicios básicos (Sobrino, 2015: 3).

Antes de su operación en 2003, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) implementó programas que terminaron por fusionarse posteriormente con “Hábitat” (México), tal fue el caso de *Superación de la pobreza urbana y Mujeres jefas de familia*, los cuales no llegaron a tener cobertura nacional; “Hábitat” comenzó así operaciones a cargo de la Dirección General de Suelo y Reserva Territorial dentro de la Sedesol.

Un año después, la dirección del programa pasó a la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana, la cual redimensionó algunos objetivos: además del ordenamiento territorial (dimensión técnica), la atención gubernamental también se desplegaría en acciones sociales para contener la pobreza, principalmente en áreas conurbadas y zonas metropolitanas.

### **3.2.1. Marco normativo y presupuestal**

Desde su operación formal en 2003, el Programa Federal “Hábitat” estuvo alineado al PND en turno, por ejemplo, el programa se adscribió a los objetivos del PND de 2002 con relación al desarrollo social y humano (equidad e igualdad de oportunidades, desarrollo de las capacidades individuales y colectivas), crecimiento con calidad (desarrollo económico

regional equilibrado, incluyente y sustentable) y el orden (en términos de la capacidad estatal para conducir y regular los fenómenos que afectan la población relacionados con su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial).

En términos de normatividad, las principales fuentes de presentación, justificación y narrativa facultativa fueron los siguientes:

- PND (2001-2006)
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2003-2006)
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial (2001-2006)
- Reglas de Operación (2003-2006)

Respecto al PND de 2007, producto del sexenio del presidente Felipe Calderón, la alineación del programa estuvo en función de los objetivos de reducción de la pobreza extrema (adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo) y el aseguramiento de la igualdad de oportunidades (comenzando con la cobertura de servicios públicos y saneamiento en el país). La normatividad principal para esta segunda fase sexenal de “Hábitat” se centró en los siguientes instrumentos de planeación nacional:

- PND (2007-2012)
- Presupuesto de Egresos de la Federación (2007-2012)
- Programa Sectorial de Desarrollo Social (2007-2012)<sup>42</sup>
- Estrategia Vivir Mejor (2007-2012)<sup>43</sup>
- Reglas de Operación - RO (2007-2012)

El objetivo en general fue “mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza a través de la provisión de infraestructura social

---

<sup>42</sup> “Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas” (RO, 2012: s/p).

<sup>43</sup> “Mejorar y cuidar el entorno, propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado, a través de: La provisión de infraestructura social básica para que los habitantes de comunidades marginadas tengan acceso a servicios básicos. | El fortalecimiento del tejido social, para consolidar el capital social de las comunidades, reforzar los lazos solidarios, promover la construcción de comunidades seguras y fomentar la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. | Además, el Programa busca contribuir al desarrollo de capacidades básicas de las personas, que les permitan elevar su productividad y generar activos propios para su integración al entorno económico” (RO, 2012: s/p).

y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas” (Moreno, 2011: 6). Respecto al presupuesto, es importante ahondar en este con el fin de identificar de manera nítida a los involucrados que de acuerdo con la normatividad estaban facultados para integrar el programa.

Pues el financiamiento de “Hábitat” a nivel federal era dispuesto a través del Ramo Administrativo 20, catalogado como *Desarrollo Social* y los recursos eran destinados de acuerdo con criterios generados por la Sedesol, en función de los índices de marginación y pobreza que se detallarán en el subíndice que sigue. Asimismo, en las RO eran especificados “los montos federales máximos para cada uno de los proyectos y acciones [además de detallar] las funciones de las instancias participantes” (Moreno, 2011: 10):

- La instancia ejecutora
- La normatividad aplicable
- El comité de validación central
- Los procesos de coordinación interinstitucional
- La mecánica y el proceso de operación

La participación de diversos actores y dependencias materializaron la normatividad aplicable en términos de posición facultativa:

[...] el actor más importante [era] la Sedesol, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, y la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU); [...] en importancia [le seguían] las delegaciones federales de la Sedesol; los gobiernos de las entidades y los municipios y delegaciones en el caso del Distrito Federal y los ejecutores de las obras y acciones del programa (Moreno, 2011: 10).

En seguida se señalará y expondrá los componentes del diseño, así como el marco operativo en que participaron los actores e instancias facultadas para hacerlo por los planes, programas y estrategias ya comentadas.

### **3.2.2. Diseño e implementación del programa federal “Hábitat”**

Desde 2003, “Hábitat” planteó “hacer frente a las condiciones de pobreza de la población residente en zonas urbano-marginadas de las ciudades del país, [así como detonar acciones para el mejoramiento y ampliación] de la infraestructura y el equipamiento urbano de las

colonias y los barrios [que presentaban] las mayores carencias y rezagos sociales” (Moreno, 2011: 2).

Ahora bien, el programa no sólo actuó introduciendo, ampliando o mejorando la infraestructura urbana, sino que dedicó objetivos hacia la promoción del desarrollo comunitario. Lo último fue un elemento que perduró y que se encontró presente a pesar de que las modalidades de acción del programa fueron modificándose con el paso de los años, por ejemplo, durante el periodo señalado en lo que va de este apartado (2003-2012), el programa tuvo distintas modalidades de intervención como por ejemplo (Moreno, 2011):

- Superación de la pobreza urbana (2003-2004)
- Oportunidades para las mujeres (2003-2005)
- Ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental (2003-2005)
- Planeación urbana y Agencias de desarrollo Hábitat (2003-2005)
- Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano (2003 y 2005)
- Mejoramiento de barrios (2004-2005)
- Equipamiento urbano e imagen de la ciudad (2004-2005)
- Agencias de desarrollo Hábitat (2004-2006)
- Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental (2004-2006)
- Seguridad para las mujeres y sus comunidades (2004-2006)

No obstante, a partir de los años 2006 y 2007, las modalidades de actuación del programa se sintetizaron fundamentalmente en tres:

- Mejoramiento del entorno urbano (MEU)
- Desarrollo social y comunitario (DSC)
- Promoción del desarrollo urbano (PDU)

La razón de esa condensación se debe a que significan periodos sexenales distintos, lo que se puede observar en el énfasis de los PND donde la primera parte (2003-2006) se pretendía un desarrollo más integral, pero difuso por la poca articulación de los fines, no extraña entonces la sobrecarga de trabajo a la Sedesol. Por su parte, a la segunda etapa de vida del programa (2007-2012) se le imprimió la necesidad de prestar mayor atención en la inversión en infraestructura que sería complementada por el desarrollo de capacidades



individuales y comunitarias para la reconstrucción del tejido social y la identidad comunitaria.

La tarea de la primera modalidad (mejoramiento del entorno urbano) fue promover “el mejoramiento físico de los Polígonos Hábitat y la integración urbana de sus habitantes” (Moreno, 2011: 6), para ello las administraciones municipales introducían y/o mejoraban la infraestructura urbana básica, ejecutaban proyectos de mitigación de riesgos en dichos polígonos y de saneamiento del entorno.

En el caso de la segunda modalidad (desarrollo social y comunitario), ésta fue operada para apoyar “la formación y el fortalecimiento del capital social mediante el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, la promoción de la equidad de género y la prevención de la violencia familiar y comunitaria” (Moreno, 2011: 5-6). Finalmente, la tercera modalidad (promoción del desarrollo urbano) fue la menos rentable atendida, ya que se enfocaba en apoyar “acciones para el fortalecimiento de las capacidades de planeación y gestión de los gobiernos municipales en materia de desarrollo social, urbano y de ordenamiento territorial” (Moreno, 2011: 6).

En sentido estricto, esta modalidad de actuación del programa era el pilar de la planeación prospectiva, metodología que aún no forma parte de las prioridades de los gobiernos locales, debido en gran parte a las limitaciones temporales y de recursos de la gestión municipal. Una característica importante del programa y que justificó la identificación previa de Zonas de actuación y Polígonos Hábitat fue la focalización de la inversión federal, precisamente en zonas con mayor rezago y que concentraban pobreza.

Esta selección de sus ámbitos de actuación partió de la intención de beneficiar principalmente a las familias en situación de pobreza urbana para lo cual, la disposición de recursos federales (de por lo menos el cincuenta por ciento de los presupuestos) funcionaba como incentivo para la participación incremental de inversiones municipales en proyectos de desarrollo urbano. Sobre la caracterización de los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas), éstos debían cumplir ciertos requisitos definidos por la Sedesol, como, por ejemplo:

- Estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes.

- Tener una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos 50% de los hogares ubicados en el área.
- Presentar déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- Contar con al menos 80% de lotes ocupados.
- Estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación del entonces Distrito Federal (plan o programa de desarrollo urbano vigente).
- No estar en situación irregular respecto a la tenencia de la tierra.
- No estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas.

En cuanto a los criterios de prioridad, éstos tenían que ver con la presencia de *déficit* de agua potable, drenaje y electricidad, así como zonas que hubiesen participado en ejercicios anteriores que justificaran la necesidad o urgencia de continuar con el programa. Para finalizar, cabe aclarar que la cobertura del programa funcionaba bajo la lógica de dos vertientes: General y Centros Históricos, en la primera se desplegaban las tres modalidades descritas líneas arriba, mientras que la segunda se enfocaba en los sitios históricos que se encontraran en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

### **3.2.3. Evaluaciones 2007-2012 (Coneval)**

Entre 2007 y 2012 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) realizó ocho evaluaciones al programa “*Hábitat*”: dos de *Consistencia y resultados*<sup>44</sup> y cinco *Específicas*<sup>45</sup>, además, se presentó la primer y única evaluación de impacto al programa Hábitat, la cual tuvo la encomienda de “medir [...] los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos [eran] atribuibles a su intervención” (Coneval, 2018: s/p) o si lo efectos producidos se debían a la presencia de variables externas.

---

<sup>44</sup> Revisaron tres áreas: capacidad institucional, organizacional y de gestión del programa.

<sup>45</sup> Sólo una de ellas fue sobre monitoreo de obra pública, mientras que las cuatro evaluaciones restantes se centraron en el desempeño del programa (evolución anual de metas).

Las evaluaciones más presentes en el periodo fueron aquellas que revisaron el desempeño del programa, este tipo de evaluación tiene un carácter más descriptivo que el resto debido a que su fin es aportar datos relevantes a los funcionarios de las dependencias públicas que llevan a cabo las modificaciones programáticas, por lo tanto, requieren valoraciones sintéticas del desempeño de los programas durante los ejercicios fiscales, por lo que estas evaluaciones tienen un horizonte de análisis a corto plazo.

Así pues, el objetivo de este apartado es examinar los datos relevantes de las evaluaciones como, por ejemplo, presupuestos, avance de metas, cobertura (hogares beneficiados) y disponibilidad de acceso a la infraestructura urbana, pero más importante aún, dar cuenta de las fortalezas y debilidades que los evaluadores externos fueron identificando sobre la pertinencia del programa de acuerdo con la definición del problema público que pretendió atender “Hábitat”, además de los efectos verdaderamente atribuibles a sus acciones y proyectos.

Por la importancia de la evaluación de impacto (2009-2012) ésta tendrá una revisión más amplia en el cuadro 3.2.3.1, asimismo, para cerrar el presente apartado se harán algunas puntualizaciones acerca del estudio cualitativo con que acompañó la valoración general y si es posible localizar indicios de la discusión teórica sobre ciudad compacta, difusa y salud urbana.

**Cuadro 3.2.3.1. Evaluaciones al programa federal “Hábitat” (2003-2012)**

<b>PERIODO: 2003-2007   TIPO DE EVALUACIÓN: Específica   TEMA: Monitoreo de obra pública</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inversión federal en obra pública total evaluada: \$223,061,716.00 MXN.</li> <li>- Beneficiarios totales: 287,960 personas (48% hombres y 52% mujeres).</li> <li>- Promedio de personas beneficiadas por obra pública: 960 beneficiarios.</li> <li>- Obras con MAYOR número promedio de personas beneficiadas: vialidades de pavimento asfáltico y Centros de desarrollo comunitario.</li> <li>- Obras con MENOR número promedio de personas beneficiadas: alumbrado público y casas de día destinadas a adultos mayores.</li> <li>- Los resultados en general del programa “Hábitat” fueron satisfactorios (95% de las obras operaban y el 99% de la población percibió algún grado de utilidad, con una calificación promedio de 8.8/10).</li> </ul>
<b>Observaciones/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las autoridades locales suelen ejecutar obras precisas, pero no prioritarias.</li> <li>- Incentivar la participación de los beneficiarios directos en la selección y priorización de obras.</li> <li>- Las obras públicas y de vialidades públicas se alinearon a los objetivos de la normatividad aplicable (PND, Sedesol) y al programa sectorial de desarrollo social.</li> </ul>

- Es fundamental el seguimiento local (mediano y largo plazo) a los proyectos y mantenimiento a las obras.
- Se requiere un sistema de incentivos positivos para las comunidades donde las obras se mantengan en buen estado.
- Se requiere estandarizar la calidad de las obras para no profundizar la desigualdad entre regiones.

**PERIODO: 2007 | TIPO DE EVALUACIÓN: Consistencia y resultados | TEMA: Capacidad institucional del programa**

**Principales hallazgos/resultados**

- Cobertura (población atendida/población potencial): 12.9%; eficiencia de cobertura (población atendida/población objetivo): 51.1%, sin embargo, se incluyen a población atendida por más de una modalidad con lo que la duplicidad de beneficiarios es latente.
- Presupuesto federal: \$2,190.4 millones MXN (54% de la inversión gubernamental total).
- Hogares y polígonos atendidos: 769,673 y 1,167 (de 2,764) respectivamente.
- No hay diagnósticos que permitan establecer una línea basal donde se identifiquen las principales carencias de cada ciudad y polígono (más allá de sólo cerrar la brecha de acceso a servicios básicos o ampliar el número de polígonos atendidos).
- En cuanto a la planeación estratégica, el programa carece de planes de desarrollo que vayan más allá del periodo sexenal.

**Observaciones/recomendaciones**

- Se sugirió la elaboración de una matriz en cascada (marco lógico maestro con varios submarcos lógicos) en función de la complejidad e integralidad pretendida por el programa.
- Se debe configurar un plan de trabajo (con base en diagnósticos) que defina etapas para superar los rezagos que impiden la integración de las zonas marginadas a la ciudad.
- El programa requiere contar con estudios actualizados sobre zonas de marginación urbana.
- Los valores de referencia (incrementos presupuestales, obras y acciones) tienen que ser contrastados con la realidad que pretende modificar (medir el tamaño de la necesidad sobre la que se intenta incidir).
- Mejorar las RO y organizar mejor la articulación entre modalidades de intervención, fortaleciendo la planeación estratégica.

**PERIODO: 2008 | TIPO DE EVALUACIÓN: Específica | TEMA: Desempeño del programa**

**Principales hallazgos/resultados**

- Población atendida: 633,826 hogares.
- Cobertura: 49.14%. Presupuesto federal aprobado: \$1,886.06 millones MXN.
- Impactos limitados en el acceso al agua potable, drenaje y electricidad (se redujo en casi tres puntos el porcentaje de viviendas sin conexión a drenaje con respecto a polígonos similares que no recibieron ningún apoyo de Hábitat).
- El programa tiene sus contribuciones más importantes en el mejoramiento de los servicios básicos de infraestructura urbana en los polígonos pobres.
- La consistencia interna (fin, propósito, componentes e indicadores) del programa no articula la complejidad del objetivo, debido a que busca impactar en demasiadas dimensiones de la calidad de vida de los pobres urbanos.

**Observaciones/recomendaciones**

- Se requiere actualizar el diagnóstico sobre pobreza urbana (año 2000) así como los mecanismos de control y seguimiento físico-financiero, además, subsanar la falta de una evaluación de impacto, promover criterios de eficacia administrativa y calidad en los servicios de los CDC.
- Definir prioridades en conjunto con las instancias ejecutoras.
- "Hábitat" continúa siendo el programa social de atención a la pobreza urbana más importante del gobierno federal.
- Se deben enfocar los recursos y actividades a dos dimensiones en las que realmente pueda influir para la superación de la pobreza urbana.

<b>PERIODO: 2009   TIPO DE EVALUACIÓN: Específica   TEMA: Desempeño del programa</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población atendida: 1,609,089 hogares.</li> <li>- Presupuesto federal aprobado: \$2,745.72 millones MXN</li> <li>- Polígonos atendidos de acuerdo con la meta: 84.1%. Se superó en 24.4% la meta de redes de agua potable, drenaje y electricidad.</li> <li>- En los últimos tres años, el programa atendió a 82.4% de la población objetivo y ha logrado introducir redes de agua potable en 67.4% de los hogares y construir drenaje para el 80.1% de los mismos.</li> <li>- La vertiente Centros históricos tiene impactos en infraestructura e inmuebles urbanos, pero no permite medir cómo los recursos contribuyen efectivamente a reducir la pobreza en esos centros.</li> <li>- Se incrementaron las acciones para promover la equidad de género y la prevención de la violencia.</li> </ul>
<b>Observaciones/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deben hacerse nuevas evaluaciones para conocer el avance en reducción de la pobreza urbana, reducción de la violencia, mejora en la equidad y la integración de los polígonos a las ciudades.</li> <li>- Comparar con otros programas sociales para detectar duplicidades.</li> <li>- Mejorar la solidez técnica de los indicadores de la MIR.</li> </ul> <p>Actualizar el dato de la población en situación de pobreza patrimonial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un indicador especial de reducción de la pobreza en centros históricos.</li> <li>- Precisar el indicador de reducción de la violencia, en especial de la violencia contra las mujeres.</li> </ul>
<b>PERIODO: 2010   TIPO DE EVALUACIÓN: Específica   TEMA: Desempeño del programa</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El programa superó la meta de disponibilidad de infraestructura urbana complementaria en 5.56%.</li> <li>- Presupuesto federal aprobado: \$3,719.84 millones MXN.</li> </ul> <p>Población atendida: 1,772,584 hogares.</p> <p>El programa ha logrado mantener una estrategia de cobertura creciente. Cobertura: 42.89%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Superación de metas: 20% más de los polígonos programados; 10% más de las manzanas atendidas; 0.5 más de los hogares programado; cobertura 24% superior en los CDC planeados; 15% más en los proyectos para la organización/participación social y comunitaria; y 63.9 más en los proyectos para promover la igualdad entre hombres y mujeres.</li> </ul>
<b>Observaciones/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer un método que permita conocer y evaluar la acumulación de obras y acciones dentro de los polígonos Hábitat en las zonas urbano-marginales, que ya fueron intervenidas con todas las obras necesarias para reducir la pobreza.</li> <li>- Revisar los indicadores anuales que se presentan en las MIR, para poder realizar un mejor seguimiento de las metas anuales, de su evolución, y compararlas con otros años.</li> <li>- Precisar el indicador de Proyectos para la Igualdad entre Hombres y Mujeres.</li> <li>- En casi nueve años el programa ha conseguido entregar obra pública a más del 40% de la población en situación de pobreza.</li> <li>- Las obras destacadas de "Hábitat" son la construcción de infraestructura urbana, la atención a hogares y la formación de organización comunitaria. Además, presenta una inversión creciente en proyectos de igualdad de género.</li> </ul>
<b>PERIODO: 2009-2012   TIPO DE EVALUACIÓN: Impacto   TEMA: Efectos atribuibles</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto ejercido por modalidad: Mejoramiento del entorno urbano (79.30%); Desarrollo social y comunitario (20.56%); y Promoción del desarrollo urbano (0.14%).</li> <li>- Entre las acciones que ejercieron mayor presupuesto fueron pavimentación (48.46%) y desarrollo de capacidades individuales y comunitarias (14.65%).</li> </ul>

- Las viviendas en calles con banquetas y guarniciones se incrementaron 5.5% como resultado de la intervención del programa “Hábitat”.
- Las calles tuvieron 3.1% más probabilidad de estar pavimentadas en esos polígonos.
- Se observó una mejoría en la calidad del servicio del alumbrado público (5%). La disponibilidad de servicios básicos no creció significativamente en cobertura y las mejoras en estos fueron entre 0.1 y 2% debido a la lógica de consolidación de la cobertura más que disminuir brechas importantes de acceso.
- El índice general de satisfacción con las condiciones físicas del entorno urbano es positivo y significativo, mientras que no se percibieron impactos en la satisfacción con el ambiente o condiciones sociales.
- Las inversiones del programa tienen un efecto significativo (y colateral) en el incremento de inversiones familiares para la mejora de sus viviendas.
- El impacto en el precio promedio por metro cuadrado del suelo produjo un incremento de casi cuatro veces más respecto a la tasa real de apreciación observada fuera de los polígonos de tratamiento.
- Mediante el análisis costo-beneficio se obtuvo que por cada peso que invierte “Hábitat” en MEU se obtuvieron 2.8 pesos de mejora en el valor del metro cuadrado de los terrenos con viviendas habitadas.
- En vialidades intervenidas por el programa, los tiempos de traslado presentaron una reducción y, en consecuencia, ahorro de tiempo para trasladarse a lugares que se ubican fuera o dentro de los polígonos.
- Los usuarios de los CDC valoran la calidad y pertinencia de los servicios, cursos y talleres de forma positiva, brindando una calificación de 80/100.

#### **Observaciones/recomendaciones**

- Se requiere fortalecer su capacidad de intervención, otorgándole mayores recursos para hacer frente a la problemática social que debe atender.
- Los impactos en las condiciones físicas de los polígonos intervenidos se tradujeron en efectos indirectos sobre aspectos materiales y no materiales de la calidad de vida (mejoras que los propios beneficiarios realizan a sus viviendas, una mayor satisfacción con las condiciones físicas del entorno urbano, el aumento de la confianza entre los vecinos y la apreciación real en el valor de las propiedades).
- “Hábitat” impacta positivamente en la confianza que prevalece entre los vecinos de los polígonos de intervención, no obstante, esta incidencia es insuficiente para que el programa tenga un efecto estadístico significativo sobre el comportamiento del capital social.
- Las inversiones de “Hábitat” no son suficientes, por sí mismas, para mejorar significativamente aspectos vinculados con las relaciones sociales de las comunidades.
- Las intervenciones en MEU podrían estar indicando efectos indirectos en la movilidad urbana que se acompañan por la relocalización de nuevos prestadores de servicios en lugares más cercanos a los domicilios como por la mejora de las vialidades y del transporte público.
- La construcción, ampliación y equipamiento de los CDC ha contribuido a recuperar espacios antes considerados inseguros e insalubres. En general, los CDC pueden mejorar la convivencia y la organización vecinal.
- La inseguridad, la situación económica y un estrecho lapso de intervención del programa, explicarían por qué “Hábitat” no genera cambios sustantivos en el capital social de las comunidades.
- Los impactos de “Hábitat” son mínimos en aquellos servicios donde ya existe un alto nivel de cobertura en las áreas urbanas del país. Sin embargo, los beneficios del programa son muy significativos en la ampliación de infraestructura complementaria en donde existen todavía rezagos importantes.

**PERIODO: 2011-2012 | TIPO DE EVALUACIÓN: Consistencia y resultados | TEMA: Capacidad institucional del programa**

#### **Principales hallazgos/resultados**

- Dado que la vertiente Centros Históricos no se dirige a la población objetivo ni contribuye al logro de su Propósito, no se justifica que sea parte de este Programa.
- El programa “Hábitat” carece de una estrategia de cobertura documentada, por lo que los cambios en la definición y cuantificación de la población objetivo impiden determinar los avances en cobertura.

- La unidad de medida de las poblaciones potencial y objetivo no concuerda con el enfoque territorial del programa; además, la definición de población potencial no corresponde a toda la que presenta el problema y la de población objetivo no se refiere a la que se busca atender en el mediano plazo.
<b>Observaciones/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Que la SEDESOL solicite a la Cámara de Diputados que asigne la ejecución de la Vertiente Centros Históricos a otra dependencia con mayor pertinencia, como la SECTUR o CONACULTA.</li> <li>- Redefinir (considerando al área urbana como unidad de medida) la población potencial como las ZAP urbanas y la población objetivo serían los Polígonos Hábitat, que son las áreas urbanas elegibles para la intervención del programa.</li> <li>- Explorar alternativas de diseño del Programa y sus procedimientos para atender de manera directa solicitudes de apoyo para proyectos elegibles por parte de los hogares de los polígonos, estableciendo mecanismos para gestionar el aval del municipio cuando sea necesario.</li> </ul>
<b>PERIODO: 2012   TIPO DE EVALUACIÓN: Específica   TEMA: Desempeño del programa</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de la disponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad) en las zonas intervenidas: entre 84% y 90% entre 2005 y 2012.</li> <li>- Población atendida 2012: 1,697,101 hogares. Cobertura: 103.21%</li> <li>- Presupuesto federal modificado: \$3,478.75 millones MXN</li> <li>- Índice de disponibilidad de la infraestructura básica: 30.7% más de la meta establecida.</li> <li>- Grado de satisfacción con el entorno urbano: 1.3% más de la meta establecida.</li> <li>- Beneficiarios con acciones para el desarrollo social y comunitario: 14.9% más de la meta establecida.</li> <li>- Polígonos Hábitat atendidos: 9.1% por debajo de la meta.</li> <li>- Manzanas atendidas: 7.9% por debajo de la meta.</li> <li>- Municipios apoyados con obras de saneamiento del entorno: 25.5% por debajo de la meta.</li> <li>- Proyectos para la organización y participación social y comunitaria: 12.2% por debajo de la meta.</li> <li>- CDC apoyados: 3.2% por debajo de la meta.</li> <li>- Metros lineales de agua potable, drenaje y electricidad financiados: 10.1% por debajo de la meta.</li> </ul>
<b>Observaciones/recomendaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calcular de manera retrospectiva la evolución de su cobertura desde que el Programa comenzó.</li> <li>- Elaborar y difundir un documento metodológico y de análisis, que reporte los resultados de medición de satisfacción en la modalidad Desarrollo Social y Comunitario.</li> <li>- Evaluar si es pertinente desagregar la cobertura en el número de mujeres y hombres atendidos al Cuadro de Población.</li> <li>- Se requiere una Evaluación de Monitoreo, que reporte la calidad de los bienes entregados</li> <li>- Desglosar la información del presupuesto por aportes federales y municipales, para comprobar los porcentajes establecidos en ROP 2013.</li> <li>- Sería importante especificar qué porcentaje representan las zonas urbano-marginadas intervenidas con respecto al total de zonas urbano-marginadas en el país.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de los informes de Evaluación y resultados de programas y políticas, Coneval (2018).

La evaluación de impacto de “*Hábitat*” 2009-2012 fue la única de este tipo que se le realizó al programa. Se llevó a cabo cuando la Sedesol aún era la dependencia responsable del programa; la instancia evaluadora fue El Colegio de la Frontera Norte A.C. y los coordinadores de la evaluación fueron el Dr. Gerardo Ordóñez Barba y el Dr. René Zenteno Quintero.

La evaluación tuvo un costo de veintidós millones de pesos mexicanos y la fuente de financiamiento fueron recursos fiscales. Ahora bien, la estructura del trabajo abordó cuatro temas: I. Acceso y disponibilidad, II Valor inmobiliario, III Capital social, y IV. Satisfacción del entorno urbano y calidad de vida, con el desarrollo de estos temas, la evaluación concluyó que “Hábitat” había logrado, hasta ese momento, un efecto positivo en la disponibilidad de la infraestructura urbana.

Sin embargo, a lo largo de la evaluación, es notorio el uso indistinto que se hizo entre *efectos positivos, resultados e impacto*, sobre todo porque explica este último en función de un mayor porcentaje de viviendas con acceso a guarniciones, drenaje, asfalto o alumbrado público, lo cual, ciertamente, hace referencia al mejoramiento del entorno, pero no toma en consideración proyectos de promoción del desarrollo urbano a mediano y largo plazo, haya sido por su ausencia o simplemente por su baja prioridad en comparación con la entrega de infraestructura urbana, no se señala explícitamente.

Por otra parte, resulta interesante la inclusión que hicieron de un estudio cualitativo, en donde a través de la información obtenida directamente de los beneficiarios, es posible encontrar indicios de la generación del modelo de ciudad compacta, ello ciertamente toma por sorpresa si se considera que tales rasgos suponen su evidencia física a largo plazo, aun así, tal posibilidad revela la importancia que pudieron tener las acciones del programa en la percepción de la calidad de vida urbana.

Ejemplo de los anterior fue la impresión de los beneficiarios de que las obras de infraestructura contribuyeron a mejorar la salud (saneamiento), el tránsito y el acceso a servicios públicos (entorno urbano), así como el desplazamiento a los centros de trabajo y las escuelas en época de lluvias, adicionalmente, expresaron una percepción favorable acerca del incremento de la vida comercial y el valor de las viviendas a mediano plazo (Ordoñez y Centeno, 2012), esto último quedó constatado con el análisis costo beneficio que realizaron los evaluadores sobre apreciación del metro cuadrado en viviendas habitadas con acceso a servicios públicos (cobertura/calidad del servicio y/o infraestructura).

Finalmente, cabe resaltar que lo encontrado en el estudio cualitativo que complementó la evaluación de impacto generó indicios de la viabilidad del enfoque de ciudades compactas que promueve ONU-Hábitat y que el programa federal no retomó con



suficiente énfasis o quizá lo hizo demasiado tarde hacia la última etapa de vida de “*Hábitat*”, la cual inició en el año 2013 fuera de la SEDESOL para llegar a una entidad encargada de administrar el territorio y gestión del espacio urbano. A pesar de ello, el programa no reconfiguró la perspectiva de política social implementada, tema que se tratará a continuación.

### **3.3. SEDATU (2013-2015) y la misión de las ciudades compactas, competitivas, incluyentes, productivas y sustentables**

A inicios del año 2013, el Ejecutivo federal mandató modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre los cambios efectuados se realizó la transformación de lo que se consideró un organismo anacrónico como la Secretaría de Reforma Agraria, cuya relevancia había encontrado su escenario en el ordenamiento de un país eminentemente rural hasta los años sesenta del siglo pasado. El replanteamiento del organismo se inclinó a reconocer la realidad actual que se observaba en la mayoría del país, fue así como en 2013 el gobierno federal presentó a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:

A esta nueva secretaría se le encomendaron las funciones que desempeñaba la Secretaría de la Reforma Agraria, y se transfirieron otras que desempeñaba la Secretaría de Desarrollo Social y que tenían que ver con la ordenación del territorio y el desarrollo urbano. Una de las transferencias fue, precisamente, la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (Sobrino, 2015: 3).

Algunos meses después y con la aprobación y publicación del Reglamento interno de la nueva secretaría, se le modificó el nombre a la UPAPU para quedar como Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios (UPAIS), ésta continuó con la operación del programa “*Hábitat*” y fue responsable del mismo hasta 2015, último ejercicio antes de fusionarlo con cuatro más de la misma secretaría y otro de la Sedesol<sup>46</sup>.

Con la experiencia acumulada de una década en activo, el objetivo de “*Hábitat*” para la segunda década del nuevo siglo fue “contribuir al mejoramiento de las condiciones de

---

<sup>46</sup> El resultado fue la presentación del Programa de Infraestructura a cargo de la SEADTU, el cual se comenzó a operar desde el año 2016.

habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del Programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad” (Sobrino, 2015: 9).

La diferencia con las primeras dos etapas sexenales del programa fue el énfasis en la generación integral de los espacios urbanos como parte de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Por otro lado, como bien señala Sobrino (2015), el programa no pretendía abatir la pobreza sino más bien, en el contexto del crecimiento exponencial de zonas urbanas marginadas de un desarrollo más integral, contribuir a su tratamiento desde el enfoque de derechos humanos que proponía el proyecto ONU-Hábitat.

El objetivo para dicho proyecto era, en síntesis, alcanzar ciudades con crecimiento económico y desarrollo social reconociendo el derecho a la ciudad en términos de poder “ofrecer acceso a infraestructura y equipamiento (básico y complementario), así como elementos para el desarrollo social y comunitario entre la población en situación de pobreza urbana” (Sobrino, 2015: 9). A continuación, se expondrá el marco normativo mexicano provisto para la continuidad del programa en la nueva secretaría de gobierno, así como su articulación a partir de los planes, programas y estrategias federales pertinentes.

### **3.3.1. Marco normativo**

Desde sus inicios el programa federal “Hábitat” se reconoció como la principal estrategia para articular los objetivos presentes en la política social, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en función de dicha articulación es que *Hábitat* era más que sólo un programa de infraestructura urbana, sino que ésta era dispuesta de manera focalizada como parte de las acciones dirigidas a combatir la pobreza urbana y mejorar las condiciones de vida de los habitantes residentes de las zonas urbanas marginadas (RO, 2014). Así pues, los principales instrumentos normativos y de planeación nacional que requerían observar las instancias participantes en la operación del programa fueron:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)

A partir de 2013, “Hábitat” ya como parte de la estructura programática de la Sedatu, definió su objetivo específico en términos de “apoyar la revitalización e inclusión de las

zonas de actuación a la dinámica productiva-funcional y socio-urbana de las ciudades, mediante el fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias, la regeneración urbana y la accesibilidad” (Sobrino, 2015: 9). En esta tercera etapa de vida, inaugurada por el periodo sexenal (2013-2018), el programa se adscribió al PND de 2013 en su meta de un México incluyente en concordancia con lo expuesto algunas líneas arriba.

En este sentido, el objetivo de dicha meta es “proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, para ello dispone de una estrategia general y dos transversales, la primera tiene que ver con “transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos”, mientras que las segundas proponen un *gobierno cercano y moderno*, así como el compromiso de fomentar la perspectiva de género (PND, 2013).

- Ley General de Asentamientos Humanos

“Hábitat” también se alineó al Programa de carácter sectorial relativo al Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y es en el objetivo de éste donde se planteó la idea de consolidar “ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes” mediante la estrategia de promoción de “la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales” (RO, 2014: 3).

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2013-2018)

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano imprimió en los objetivos de “Hábitat” la responsabilidad de controlar “la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes, apoyando la construcción, renovación y mantenimiento del equipamiento e infraestructura de las zonas urbanas estratégicas” (RO, 2014), este apoyo se tradujo en una estrategia de fomento a la densificación de las áreas conurbadas y zonas metropolitanas que presentan modelos de ciudad dispersa.

De igual manera, integró el tema de consolidar “un modelo de Desarrollo urbano que [generara] bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental”, la estrategia para el logro de tal objetivo tuvo que ver con el impulso de “la

sustentabilidad social, promoviendo una cultura de convivencia y participación ciudadana y fortaleciendo el tejido social de las comunidades” (RO, 2014: 3) y de la cual se desprenden principalmente el diseño de las acciones sociales que implementó el programa en acompañamiento a la introducción y/o mejoramiento de infraestructura urbana.

- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

En adición al diseño de las acciones sociales (cursos de habilidades para el trabajo y actividades deportivas y artísticas), la visión del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia posibilitó al programa “Hábitat” implementar talleres de concientización sobre la materia en las Zonas de Actuación y Polígonos de intervención.

La Ley referida señalaba que las “autoridades de los tres órdenes de gobierno [debían] incluir a la prevención social de las violencias y la delincuencia en sus planes y programas, a través de acciones para favorecer la cohesión social, [el combate a] las adicciones, [rescate de] los espacios públicos y [promoción de] proyectos productivos” (RO, 2014: 2). De esta manera, es posible indicar ahora a los actores e instancias públicas responsables de operar el programa en los términos del marco normativo expuesto.

- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- UPAIS (en sustitución de la UPAPU)
- Delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Gobiernos de las 31 entidades federativas y/o el Gobierno del Distrito Federal
- Gobiernos de los municipios y las Delegaciones políticas del Distrito Federal
- Ejecutores de las obras y acciones del Programa (incluyendo la participación de las Asociaciones Civiles en las acciones sociales del programa).

En seguida se señalará y expondrá los componentes del diseño, así como el marco operativo en que participaron los actores e instancias facultadas para hacerlo por los planes, programas y estrategias ya comentadas.

### **3.3.2 Modificaciones al diseño y operación del programa federal “Hábitat”**

La principal diferencia en el diseño y operación de Hábitat durante 2013-2015 fue que, en comparación con sus ejercicios anteriores, las reglas de operación introdujeron dos herramientas para focalizar acciones y con ello intentaron obtener resultados sobre beneficiarios directos. Con estas medidas también se vio modificada la identificación de su población objetivo la cual se redujo y al mismo tiempo se cerró la brecha respecto a la población atendida, ello con miras a fortalecer el impacto de las intervenciones.

Dichas herramientas fueron el Plan de Acción Integral y el Plan Maestro, cuyo principal rasgo era la planeación estratégica de las acciones que permitieran una cobertura integral donde una misma intervención consiguiera ofrecer los productos que garantizaran la movilidad urbana, por ejemplo: vías de acceso principales con servicios básicos y complementarios como banquetas con rampas para personas con capacidades distintas, vías de comunicación con alumbrado público generado mediante la recepción y acumulación de energía solar o la planeación secuencial de la introducción de la red de drenaje + desagüe pluvial + encarpetao asfáltico.

De acuerdo con Sobrino (2015: 10) el Plan de Acción Integral (PAI) era un “instrumento de planeación que las instancias ejecutoras [debían] presentar para la asignación de recursos y promoción de la competitividad en la escala local, fortaleciendo la capacidad técnica en materia de planeación de las instancias ejecutoras”. Es necesario resaltar la importancia teórica que recuperó la planeación para “Hábitat” en la Sedatu y es que a la elaboración de dicho instrumento debía fomentar el ejercicio técnico y real de la planeación en las instancias municipales con respecto a la distribución de recursos.

Asimismo, el PAI requería la elaboración previa de un diagnóstico que identificara “las problemáticas en el área de intervención de las zonas de actuación del Programa [para el posterior] análisis, definición y priorización de obras y acciones a ejecutar [...] considerando costos de los proyectos y su georreferenciación” (Sobrino, 2015: 10).

Lo que debe rescatarse de la cita anterior es el esfuerzo por emplear acciones que debían identificar problemas previamente observados en campo, es decir, armar la estrategia desde el escritorio a partir de datos de primera mano, considerando proyección de costos (humanos, administrativos, financieros) y el contexto territorial (político, económico y

cultural), lo que se facilitaba con la segunda herramienta. En este sentido el Plan Maestro (PM), constituyó la herramienta ideal para operacionalizar el PAI, pues mientras éste se ocupaba de la asignación de recursos principalmente, aquel era utilizado:

[...] para que las instancias ejecutoras [identificaran] áreas de intervención en zonas de actuación del Programa mediante estrategias de planeación para identificar intervenciones a realizar (obras, acciones y proyectos) a corto y mediano plazo. [Básicamente, consistía en el] análisis de las condiciones existentes en el territorio y la relación con el entorno urbano para identificar las problemáticas urbanas y sociales, involucrando a actores sociales en la definición de propuestas (Sobrino, 2015: 10).

En cuanto a la focalización de las intervenciones en las zonas de actuación, el Programa incluyó una vertiente más a las dos con las que había trabajado anteriormente, además de las vertientes General (en Polígonos Hábitat) y Centros Históricos (sitios históricos reconocidos por la UNESCO), se incorporó la de Intervenciones Preventivas (zonas urbanas de intervención), que contemplaba estrategias y proyectos de planeación prospectiva como diagnósticos y mapas de riesgo en la modalidad de Promoción del Desarrollo Urbano.

Respecto a las modalidades, el programa continuó con las tres con las que había comenzado a trabajar de manera exclusiva desde 2007<sup>47</sup>, ellas se dividían en las vertientes General e Intervenciones Preventivas; por su parte, la vertiente Centros Históricos no fue trabajada en la modalidad Desarrollo social y urbano, la cual implementaba acciones enfocadas en habilidades para el (auto)empleo (artes y oficios), prevención de la violencia familiar y de género, además de talleres lúdicos para infantes y adolescentes.

En general, la tercera y última fase de “Hábitat” como programa federal se inclinó mucho más por el fomento de estrategias preventivas e intervenciones diseñadas mediante la planeación estratégica y prospectiva, por lo menos en el papel. El último apartado aborda los últimos ejercicios evaluados y los resultados que evidenciaron sobre la implementación del programa inscrito ya en Sedatu.

---

<sup>47</sup> Mejoramiento del entorno urbano; Desarrollo social y urbano y; Promoción del desarrollo urbano.

### 3.3.3. Evaluaciones 2013-2015 (Coneval)

Entre 2013 y 2015 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) realizó las últimas dos evaluaciones al programa “Hábitat”, las cuales fueron una específica de desempeño y una específica de análisis costo-efectividad, ésta al igual que la de impacto, fue la única de este tipo que se le hizo al programa. Cabe señalar que las evaluaciones costo-efectividad son un tipo de valoración específica poco común y constituyen ejercicios relativamente nuevos en el espectro nacional.

El Coneval tiene en su inventario once evaluaciones de este tipo, de las cuales, dos fueron para el sector economía (2010), cinco para el sector salud (2012-2013), tres dirigidas a programas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2014), y la última, en 2015, fue a desarrollo urbano. Su objetivo es priorizar áreas de inversión a través de un gasto público inteligente, es decir, buscan promover el financiamiento incremental en actividades con mayor alcance respecto a la población objetivo.

Nuevamente, el objetivo de este apartado es presentar datos relevantes acerca del diseño, presupuestación, cobertura y ejecución del programa estudiado en términos de los resultados y probables efectos de las acciones que realizó, cabe señalar que, para cerrar el capítulo con esta segunda revisión de las evaluaciones externas sólo se ahondará en la evaluación en materia de costo-efectividad publicada en 2015 y que constituye la última evaluación del programa “Hábitat”.

#### Cuadro 3.3.3.1. Evaluaciones al programa “Hábitat” (2013-2015)

<b>PERIODO: 2014   TIPO DE EVALUACIÓN: Específica   TEMA: Desempeño del programa</b>
<b>Principales hallazgos/resultados</b>
- Hogares atendidos con redes de servicios básicos y obras de infraestructura complementaria: 63% de avance de la meta programada. - Proyectos para fomentar la organización y la participación comunitaria, así como Centros de Desarrollo Comunitario apoyados presentaron avances favorables. - Población atendida: 929,892 hogares. Cobertura: 23.07% - El desempeño del programa durante el 2014 fue discreto e inferior a años anteriores (tanto en sus Indicadores, como en su Población Atendida). - El Programa llevó a cabo en 2014 un total de 22 líneas de acción (divididas en tres modalidades) y se llevaron a cabo en 295 de los 357 municipios elegibles. Esta gran variedad de acciones explica el alto número de Indicadores que aparecen en la MIR (24 en total), pero se ha perdido la claridad entre lo que abordan cada uno de los indicadores.

- La cobertura en 2014 mostró cierto sesgo hacia los estados de Quintana Roo, Nuevo León, Michoacán, Tamaulipas y Baja California, quizá como resultado de la atención al desarrollo social en zonas azotadas por la violencia y narcotráfico.
- El presupuesto federal ejercido disminuyó desde 2010, no obstante, se ha incrementado el monto destinado por hogar beneficiado, esto supone mayor integralidad de acciones en los hogares atendidos.

#### **Observaciones/recomendaciones**

- Se requiere una nueva evaluación de impacto (2012-2015) que dé seguimiento a los resultados de la efectuada en 2009-2012 (incidencia de la introducción y/o mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano en la calidad y tamaño de las viviendas).
- Ante el contexto de cambio de administración en el gobierno federal, existe la oportunidad de mejorar el desempeño del programa mediante su coordinación con otras estrategias, a partir del análisis de los tipos de apoyo ofrecidos por “Hábitat” y sus coincidencias y complementariedades con otros programas del gobierno federal.
- Se ha colocado énfasis en las acciones orientadas a la participación social y desarrollo comunitario.
- La mayoría de los indicadores que aparecen en la Matriz de Indicadores de Resultados 2015 son distintos a los de 2014, con ello la tarea de evaluar la evolución temporal del Programa será muy difícil.
- Justificar en las Reglas de Operación la selección de las ciudades y los municipios elegibles para ser atendidos por el Programa en el año en cuestión.

**PERIODO: 2014 | TIPO DE EVALUACIÓN: Específica | TEMA: Costo-Efectividad**

#### **Principales hallazgos/resultados**

- Los cambios institucionales y en las Reglas de Operación del programa no permitieron realizar una evaluación comparada en términos presupuestales y de resultados.
- Las intervenciones cuya unidad de medida es el metro lineal (red de agua, línea de drenaje, red de alcantarillado, red de alumbrado público, red de energía eléctrica) presentaron mayor costo per cápita y fueron aquellas en las que la participación de la inversión federal fue menor.
- Los mayores costos per cápita en las intervenciones de la modalidad de Desarrollo Social y Comunitario (DSC) correspondieron a estímulos, principalmente estímulos a promotores comunitarios al alcanzar en promedio casi \$22,000 pesos por beneficiario.
- Las intervenciones con menor costo-resultado concernieron a la unidad de medida eventos (deportivos, culturales, artísticos, de sensibilización social o motivacionales) correspondientes a la vertiente de Intervenciones Preventivas.
- El programa “Hábitat” asignó intervenciones independientemente de su costo-resultado, es decir, no hubo mayor inversión en intervenciones con más (o menos) potencialidad de Población Atendida.
- E mapa de costo-efectividad de “Hábitat” mostró ineficiencia en términos de cobertura.
- De las intervenciones totales analizadas, 2,930 correspondieron a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano (MEU) y 16,578 a la de DSC.
- Las unidades con unidad de medida “Taller” fueron las más numerosas (44% del total), seguidas por “Curso” (21%), “Metro cuadrado” con 11% “y Comité” con 8% del total. Estos cuatro agrupamientos concentraron 84% del total de intervenciones.
- Si bien hubo seis intervenciones de la modalidad de DSC por cada intervención de la modalidad de MEU, esta última captó 75% de la inversión total.
- Los grupos con mayor inversión total fueron los de las unidades de medida de “Metro cuadrado” (65% del total), seguido por el de “Taller” con 13% y “Curso” con 8%. Estos agrupamientos de intervenciones con mayor inversión total fueron también los de mayor número de beneficiarios.
- Con base en los resultados del análisis empleado, el 51% de las intervenciones fueron eficientes desde el punto de vista de la relación costo-efectividad.



- Las intervenciones con la menor relación costo-efectividad fueron aquellas con unidad de medida de “Metro lineal”, “Huerto”, “Estímulo EH”, “Estímulo PC” y “Estímulo SS”. Estos agrupamientos participaron con 10% de las intervenciones totales, 6% de la inversión y sólo 2% de la Población Atendida.

#### **Observaciones/recomendaciones**

- Para evaluar la eficiencia de los programas sociales como “Hábitat” se deben introducir elementos adicionales de corte cualitativo con el objeto de establecer un marco de evaluación que recoja las peculiaridades ejecutivas de este sector institucional, así como la percepción de la Población Atendida.

- El Programa requiere evaluaciones de impacto en otras variables más allá de la cobertura contabilizada en el número de hogares o personas beneficiarias de alguna intervención del Programa.

- En otro tipo de intervenciones los logros son posibles de evaluar con el uso de instrumentos cualitativos, tales como encuestas a profundidad, encuestas en los hogares beneficiarios o consecución de las percepciones por parte de la población beneficiaria, sin embargo, la medición y valoración de estos logros implica el uso de instrumentos para el acopio y procesamiento de datos que van más allá de los alcances del Programa.

- Un ejemplo de logros cualitativos corresponde a la población beneficiaria de la apertura y operación de un Centro de Desarrollo Comunitario. Los asistentes a este tipo de instalaciones tienen como beneficios el desarrollo personal, la superación económica, cuidados a la salud, recreación o desarrollo comunitario.

- En las intervenciones cuyos logros se miden de manera cualitativa, el impacto del programa para la superación de la pobreza se puede evaluar en términos de qué tanto los cursos y capacitaciones permiten a las personas ingresar al mercado de trabajo, o mejorar el empleo dentro de éste.

- Por la misma diversidad de las intervenciones, el modelo estadístico mostró la dificultad de realizar una evaluación cuantitativa sobre los recursos empleados y los alcances obtenidos del Programa a partir de la información estadística disponible.

- Las intervenciones de Lote de equipo, “Metro cuadrado”, “Capacitación”, “Evento” y “Tutoría” lograron la mayor relación costo efectividad en 2014 dentro del Programa “Hábitat”. Estos cinco agrupamientos concentraron 15% de las intervenciones, 69% de la inversión total y 78% de la población beneficiaria. Deberían ser tomadas como las intervenciones emblemáticas del Programa y procurarles mayores recursos. El impacto de estas intervenciones en la mitigación de la pobreza tiene que ver tanto con la solución de carencias sociales como también con la posibilidad de lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo.

- Los gobiernos municipales requieren de apoyo y asesoría técnica para la implementación de las acciones del Programa Hábitat, toda vez que ellos aportan alrededor de uno de cada tres pesos de la inversión total. Este apoyo y asesoría podrá contribuir a elevar la relación costo-efectividad del Programa.

Fuente: Elaboración propia con información de los informes de Evaluación y resultados de programas y políticas, Coneval (2018).

La evaluación en materia de costo-efectividad de “Hábitat” publicada en el año 2015 fue la única de este tipo que se le realizó, se llevó acabo cuando la Sedatu era la entidad responsable del programa; la instancia evaluadora fue el Colegio de México (COLMEX) y el responsable técnico de la evaluación fue el Doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, Luis Jaime Sobrino Figueroa, especialista en temas de competitividad territorial, expansión metropolitana, mercado urbano de vivienda y migración interna quien también es investigador del SNI-III.

La evaluación tuvo un costo de quinientos veintidós mil pesos mexicanos y la fuente de financiamiento fueron recursos fiscales. Ahora bien, la estructura del trabajo abordó cuatro secciones: I. Diseño del programa, II Costos del programa, III Resultados del programa y IV. Relación costo-resultados y análisis costo-efectividad; con el desarrollo de estos temas, la evaluación concluyó que:

[Existieron] intervenciones que [incidieron] directamente en el mejoramiento de las condiciones de la calidad de o espacios de la vivienda, así como en el acceso a los servicios básicos al interior de las viviendas. [Dichas] intervenciones [redundaron] en el abatimiento de carencias sociales, siendo una de las formas de contribuir a la disminución de la pobreza (Sobrino, 2015: 93).

Debido a la naturaleza de la EECE, no incluyó la participación o satisfacción de los beneficiarios como elementos de la relación costo-resultados, lo cual fue pertinente, sin embargo, para el análisis costo-efectividad habría sido un esfuerzo interesante por abonar en efectos cuantitativos-cualitativos y que reconoció el propio evaluador:

En otro tipo de intervenciones los logros [eran] posibles de evaluar con el uso de instrumentos cualitativos, tales como encuestas a profundidad, encuestas en los hogares beneficiarios o consecución de las percepciones por parte de la población beneficiaria. La medición y valoración de estos logros [implicaba] el uso de instrumentos para el acopio y procesamiento de datos que [iban] van más allá de los alcances del Programa (Sobrino, 2015: 93).

En ese sentido, la definición de costos-resultados fue adecuada pues asoció la inversión y su traducción en bienes y servicios distribuidos entre la población atendida, mientras, el análisis costo-efectividad fue planteado como el alcance incremental sobre la población objetivo (optimización de resultados), no obstante, esta forma de evaluar no atendió el grado de solución de la problemática o problemáticas que originó el programa mismo.

Esta evaluación pudo identificar que las modalidades de mejoramiento urbano (infraestructura) y desarrollo social (cursos y talleres) y comunitario (comités de contraloría social) captaban el ochenta y seis por ciento del presupuesto total, del programa. Este dato deja por fuera la tercera modalidad que tenía que ver con la promoción del desarrollo urbano, pues el catorce por ciento restantes del presupuesto total no se aclara su destino, aun si fue para dicha modalidad quedó claro que la generación de proyectos urbanos, diagnósticos

municipales y la operación de observatorios urbanos como acciones con visión a largo plazo no fueron una prioridad en el programa.

[Asimismo, la] población beneficiaria de las 19,508 intervenciones [2,930 correspondieron a la modalidad de mejoramientos del entorno urbano y 16, 578 a la de desarrollo social y comunitario] se cuantificó en 3.5 millones de personas, de las cuales 1.6 millones fueron hombres y mujeres 1.9 millones (Sobrino, 2015: 98).

Lo anterior indica la tendencia a generar acciones de corto plazo cuya condición asociativa para alcanzar los objetivos planteados tampoco parece haber quedado demostrada. Esto es lo que se abordará en el siguiente capítulo, pues una vez que se ha establecido el contexto nacional de la versión de “Hábitat” México junto con los resultados más significativos de sus evaluaciones, es momento de explorar los condicionantes de su ejecución en el Estado México.

Entidad federativa que recibió algunas de las partidas presupuestales más altas para la implementación del programa en función de la densidad demográfica y los altos niveles de urbanización, por ello se revisarán particularmente algunos municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México en donde las dinámicas intergubernamentales que se generaron podrían dar claridad sobre el verdadero papel de la planeación urbana en el programa “Hábitat” a nivel local.

**CAPÍTULO IV. EL  
PROGRAMA SOCIAL  
“HÁBITAT” EN  
MUNICIPIOS DEL VALLE  
DE MÉXICO**

#### **4.1. Propósito y esquema del trabajo de campo**

La planeación del trabajo de campo tuvo dos propósitos, primero, obtener información relevante acerca de los proyectos realizados en zonas atendidas por el programa “Hábitat” en el Estado de México y las estrategias que monitorearon dichas intervenciones para poder analizar la pertinencia de las acciones y del diseño programático en sí mismo, además de su evolución mediante la investigación documental.

El segundo fue comprender los principales retos y dificultades tanto en la toma de decisiones como en la implementación y seguimiento de resultados obtenidos a partir de las acciones del programa ello con el objetivo de ubicar el papel de los distintos actores involucrados y la capacidad institucional real para el seguimiento de objetivos y alcance de metas en algunos municipios del Valle de México.

Ambos propósitos suponen abonar la información necesaria para determinar probables indicios positivos en polígonos intervenidos o al menos la factibilidad de su búsqueda, para ello, se acudió a informantes clave que tuvieran experiencia de primera mano cuando estuvo en funcionamiento el programa, de esta manera, se llevaron a cabo dos modalidades de entrevistas semiestructuradas: institucionales y a población beneficiaria.

Para generar la información pretendida, se elaboraron instrumentos diferenciados, según la profundidad de las entrevistas, con base en cuatro temas: habitabilidad; gestión local y planeación territorial; regeneración urbana y; desarrollo comunitario, esto fue necesario en función del tipo de actores a entrevistar: institucionales (Secretaría y Direcciones municipales), o bien, beneficiarias(os). En el cuadro 4.1.1. se sistematiza la estructura descrita.

Ahora bien, del total de entrevistas semiestructuradas (batería de preguntas a modo de guion para respuestas abiertas) la mayoría de estas se realizaron en el municipio de Texcoco de Mora, además del municipio de La Paz en el Estado de México, la elección de estos se debió a su ubicación en la Zona Metropolitana del Valle de México y que presentan una tasa de población urbana pobre de entre el 40 y el 50 por ciento de acuerdo con datos de 2010 (véase mapa 4.2.1.). Es importante aclarar que los informantes clave fueron contactados mediante la técnica conocida como “bola de nieve” al interior de la estructura administrativa de Texcoco y posteriormente en La Paz.

En ese último no se obtuvo información del municipio en sí mismo sino de las experiencias como ejecutor municipal y después como coordinador estatal de Sedesol/Sedatu que el informante adquirió en otros municipios mexiquenses como Chimalhuacán (2003-2007), Ecatepec de Morelos (2007-2015), Nezahualcóyotl (2007-2015) y Texcoco de Mora (2013-2015).

**Cuadro 4.1.1. Estructura de los instrumentos para la generación de información en campo**

<b>Entrevistas</b>				
<b>Modalidad</b>	<i>Institucional</i>			<i>Ciudadana</i>
<b>Actores</b>	Federales	Municipales		Beneficiarixs
<b>Área</b>	Oficina estatal (“Enlace”)	Dirección de obras públicas	Dirección de desarrollo social	Polígono de intervención
<b>Temas</b>	<u>Énfasis</u>			
<i>Habitabilidad</i>	✓	✓	✓	✓
<i>Gestión local y planeación territorial</i>	✓	✓	✓	x
<i>Regeneración urbana</i>	✓	✓	x	✓
<i>Desarrollo comunitario</i>	✓	x	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

Con un rango de entre veintiséis y treinta preguntas se exploraron diez variables y veintiséis indicadores; en el cuadro 4.1.2. se muestran las variables que componen cada uno de los temas arriba mencionados, así como su definición operacional de manera que se entienda la perspectiva conceptual con la que se diseñaron los instrumentos de campo y el tipo de información que se pretendió construir.

**Cuadro 4.1.2. Estructura de los instrumentos para la generación de información en campo**

<b>TEMAS</b>	<b>VARIABLES</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
<b>HABITABILIDAD</b>	<b>1. Movilidad urbana</b>	Capacidad instalada para el traslado urbano al interior de una comunidad y respecto a sus colindantes.
	<b>2. Servicios públicos básicos</b>	Disposición y acceso funcional a redes de agua potable, energía eléctrica y conexión a drenaje.
<b>GESTIÓN LOCAL Y / O PLANEACIÓN TERRITORIAL</b>	<b>3. Gestión del desarrollo urbano</b>	Capacidad institucional de los órganos de gobierno para desarrollar o atraer proyectos para desarrollar zonas urbanas.

	<b>4. Planeación prospectiva</b>	Enfoque para la construcción de escenarios o futuros factibles donde la planeación (el qué), la planificación (el cómo) y la presupuestación (con qué) son herramientas esenciales para la administración pública.
	<b>5. Participación intergubernamental</b>	Mecanismos de interacción entre distintos niveles e instancias/dependencias de la administración pública.
	<b>6. Intervención municipal en la toma de decisiones</b>	Puntos de acceso a los procesos de toma de decisiones (diseño, diagnóstico, implementación).
<b>REGENERACIÓN URBANA</b>	<b>7. Crecimiento suburbano</b>	Evolución de las áreas urbana (centro-periferia, zonas metropolitanas).
	<b>8. Infraestructura y equipamiento urbano</b>	Disposición (ubicación) y acceso funcional a alumbrado público, vialidades pavimentadas y aceras, principalmente.
<b>DESARROLLO COMUNITARIO</b>	<b>9. Espacios comunitarios</b>	Sitios de esparcimiento para el encuentro vecinal y desarrollo de habilidades sociales y cognitivas.
	<b>10. Organización y participación ciudadana</b>	Mecanismos para la supervisión ciudadana de las acciones y programas públicos, además de instrumentos para la toma de decisiones sobre la gestión del desarrollo local.

Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes apartados se expondrán los hallazgos derivados de la investigación, para ello se realizará una narrativa que permita concatenar las experiencias de los actores involucrados y su corroboración documental, con especial énfasis, primero, en las disidencias y/o coincidencias de sus perspectivas sobre lo que se hizo con el programa “Hábitat” en algunos municipios mexiquenses y, segundo, en el análisis que atraviesa los datos y cifras de los ejercicios programáticos disponibles.

#### 4.2. “Hábitat” en el Estado de México

Desde 2004 y hasta 2015, las entidades de la República mexicana fueron objeto del programa “Hábitat”, con excepción del Distrito Federal que no fue considerado en las Reglas de Operación (RO) para los ejercicios fiscales 2004-2006, 2008 y 2014. En ese lapso, el objetivo programático se modificó en tres momentos: pasó de “contribuir a superar/combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida” (2003-2013), a “mejorar las condiciones de habitabilidad de zonas marginadas” (2014), hasta la construcción de ciudades compactas, competitivas y sostenibles (2015).

**Cuadro 4.2.1. Evolución del objetivo general y el énfasis del programa federal “Hábitat”  
(2003-2015)**

OBJETIVO / PERIODO	2003 - 2012	2013	2014	2015
Superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.		Fortaleciendo y mejorando la organización y participación social, así como el entorno urbano.		
Combate a la pobreza.			Mejorando el entorno urbano y las condiciones sociales.	
Mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.	Regeneración urbana (accesibilidad) y desarrollo comunitario (fortaleciendo las capacidades individuales y comunitarias).			
Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables.	Planeación territorial (obras integrales de infraestructura) y dotación de Centros de Desarrollo Comunitario (cursos y talleres).			

Fuente: Elaboración propia con base en los Inventarios CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (2004-2015)

La transición tardía del enfoque de política social hacia uno más cercano a la política urbana en el programa “Hábitat” siguió paralelamente la consolidación de zonas metropolitanas con una alta densidad demográfica, no obstante, el incremento y persistencia de la pobreza urbana<sup>48</sup> se fue evidenciando con mayor nitidez desde la década pasada, por ejemplo, en 2010 poco más de mil municipios en México ya eran urbanos, sin embargo, casi el 70 por ciento tenía a más de la mitad de su población en situación de pobreza<sup>49</sup>:

[Las] concentraciones de estos municipios coinciden con las zonas metropolitanas que existen en el país [donde las características de pobreza que registran] los municipios conurbados a las grandes ciudades [consisten en] la falta de servicios en la vivienda, [el] desempleo y [la baja/nula diversificación] de servicios en las localidades como escuelas y servicios médicos (Hernández, et al., 2014: 33).

En este sentido, datos de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)<sup>50</sup> anunciaron que en 2010 el 34.4 por ciento de su población era pobre, esto significó casi siete millones

<sup>48</sup> Consistente en un débil desarrollo económico, bajo bienestar social, acceso disminuido a la seguridad patrimonial e infraestructura básica y complementaria.

<sup>49</sup> Por ingresos y/o carencias sociales, entre las que prevalece la baja calidad de la vivienda, así como falta de accesos a la seguridad social.

<sup>50</sup> Compuesta por la funcionalidad espacial (conectividad) de distintas actividades económicas, sociales, públicas y privadas de tres entidades federativas: Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México.

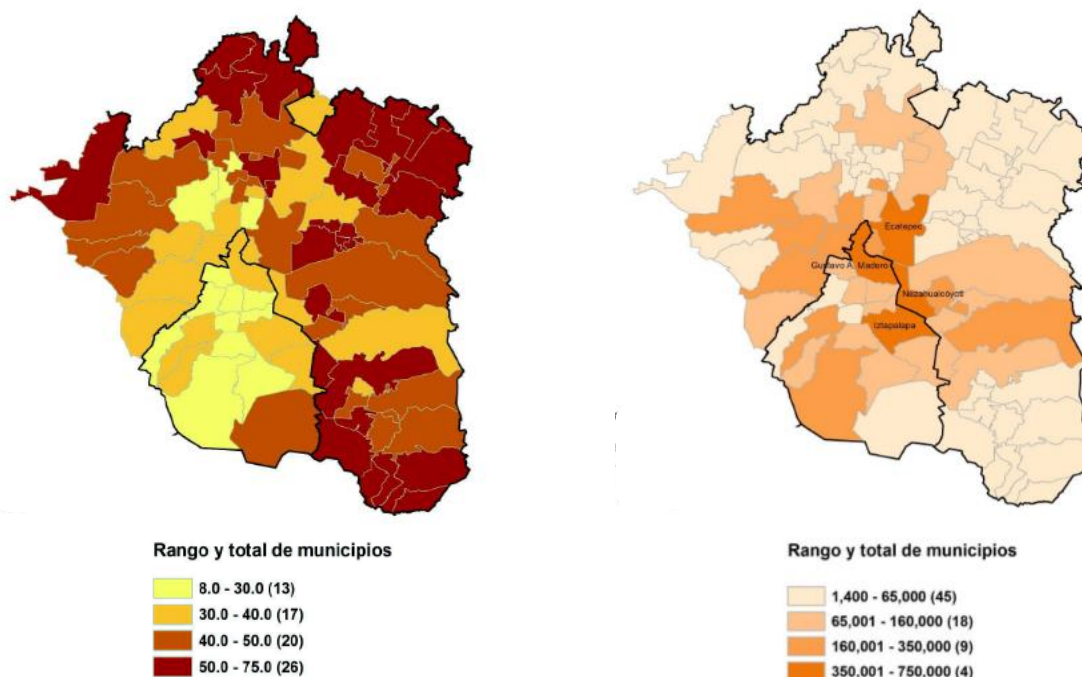


de personas distribuidas en los 76 municipios que la integran. Tampoco es un dato menor el hecho de que las zonas con mayor número de pobres se localizaron en la periferia, principalmente en los municipios del Estado de México e Hidalgo.

En el mapa 4.2.1. se observa dicho comportamiento, a su vez se desprende un señalamiento obligado y es la prevalencia relativa de la pobreza urbana en municipios del Valle de México como Chimalhuacán (50-75 por ciento), Texcoco de Mora y Ecatepec de Morelos (40-50 por ciento en ambos casos), quienes participaron del programa “Hábitat” con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y/o la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Por su parte, al interior de la ZMVM, la concentración de población pobre se ha localizado en municipios altamente urbanizados como Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl en el Estado de México, así como en la Delegación Iztapalapa y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal con quienes colindan geográficamente y son muestra del modelo de ciudad difusa que permite el crecimiento constante de la mancha urbana.

**Mapa 4.2.1. Porcentaje de la población y número de personas en situación de pobreza, según municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México en 2010**



Fuente: Tomado de estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, en Hernández, et al., 2014: 43-44

El mapa referido también permite contrastar las cifras relativas y los valores absolutos, pues mientras en las primeras la pobreza porcentual se aleja de la Ciudad de México (hacia espacios semiurbanos-semirurales), en los segundos la pobreza real se posiciona en los municipios y delegaciones con una demografía urbana importante.

Por ejemplo, de los municipios mexiquenses con mayor número de pobres se encuentran Chimalhuacán (160 mil-350 mil habitantes en pobreza), Nezahualcóyotl y Ecatepec de Morelos (350 mil-750 mil habitantes en pobreza en ambos casos), lo que pareciera indicar, para el caso de la ZMVM, que una mayor cercanía al centro urbano (CDMX) se puede traducir en procesos marginales de urbanización para los asentamientos humanos (como se revisó teóricamente en el capítulo II).

Este fenómeno de urbanización de la pobreza y su prevalencia en el Estado de México llevó a que los municipios mexiquenses fueran considerados por las reglas de operación del programa “Hábitat” y los tres señalados (Chimalhuacán, Ecatepec y Nezahualcóyotl), por lo general, establecieron acuerdos de coordinación con la federación para casi todos los ejercicios fiscales (2004-2015), en el caso de Texcoco de Mora (65 mil-160 mil habitantes en pobreza), como municipio semiurbano, estableció acuerdos de coordinación durante los últimos años del programa ya en la nueva secretaría (2013-2015).

Ahora bien, regresando al cuadro 4.2.1. caben algunas puntualizaciones pues en éste se muestra la evolución del programa “Hábitat” a través de la disección de su objetivo general en el qué y el cómo pretendió atender la cuestión urbana, este ejercicio tiene la virtud de ser un marco para confrontar los hallazgos del trabajo de campo con una lectura de la experiencia del programa que parece indicar, como ya se dijo, una transición del enfoque social hacia uno de política urbana gracias al cambio de secretaría.

Sin embargo, algunas expresiones de los entrevistados referentes a la impresión de que se había presentado de manera progresiva una desarticulación entre los objetivos programáticos y las intervenciones tienen, en realidad, sustento documental cuando se observa el contrasentido en la evolución histórica del objetivo general respecto a la de las modalidades o líneas de acción del programa, las cuales se muestran en el cuadro 4.2.2.

**Cuadro 4.2.2. Evolución de las líneas de acción (modalidades) del programa “Hábitat” (2007-2015)**

MODALIDAD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
c) Reserva de suelo													
Mujeres jefas de familia*													
a) Superación de la pobreza urbana													
b) Mejoramiento de barrios		51											
c) Ordenamiento del territorio (prevención de riesgos) y/o mejoramiento ambiental													
c) Planeación urbana y/o Agencias de desarrollo Hábitat		52											
a) Oportunidades para las mujeres <sup>53</sup>													
c) Suelo para la vivienda social y el Desarrollo urbano													
b) Equipamiento urbano e imagen de la ciudad													
a) Seguridad para las mujeres y sus comunidades													
a) Desarrollo social y comunitario													
b) Mejoramiento del entorno urbano <sup>54</sup>													
c) Promoción del desarrollo urbano						55							

Fuente: Tomado de Moreno (2011: 5) y depurado-actualizado con información de Ordóñez, Alegría, Mcintosh & Zenteno (2013: 236), así como con las Reglas de Operación del programa (2004-2015).

<sup>51</sup> En 2004 se agregaron apoyos para espacios públicos.

<sup>52</sup> En 2004 se agregan apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra (TT).

<sup>53</sup> \* Se eliminó, pero se creó el Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras que derivó de una de sus vertientes.

<sup>54</sup> Desapareció lo relativo a espacios públicos, pero se creó de forma independiente el Programa de Rescate de Espacios Públicos; sólo conservó acciones a favor de jardines y canchas comunitarias.

<sup>55</sup> En 2008 se eliminaron los apoyos a la regularización de la TT y se creó de forma independiente el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos.

Puede apreciarse que a pesar de la aparente continuidad a nivel objetivo general de “Hábitat” y las modificaciones que se le hicieron al final, en realidad a nivel líneas de acción el proceso fue inverso al presentar mayor inestabilidad los primeros años donde se incluían o salían distintas modalidades hasta el año 2007, cuando se homologaron finalmente en tres, en el cuadro revisado se encuentran asociadas todas las líneas de acción que muy probablemente terminaron fusionándose para comprender sólo tres, salvo el caso específico de aquellas que se convirtieron en programas individuales.

Especial atención se ha colocado en la modalidad “Promoción del desarrollo urbano”, la cual, habría de poner a prueba la capacidad institucional de los municipios para diseñar y ejecutar políticas públicas en materia urbana. Esta circunstancia posee profunda relevancia pues se coloca directamente en el centro de la discusión ya que apunta a la interrogante sobre si los proyectos de infraestructura y acciones sociales realmente se desprendieron de la definición del problema público y, por lo tanto, si eran pertinentes.

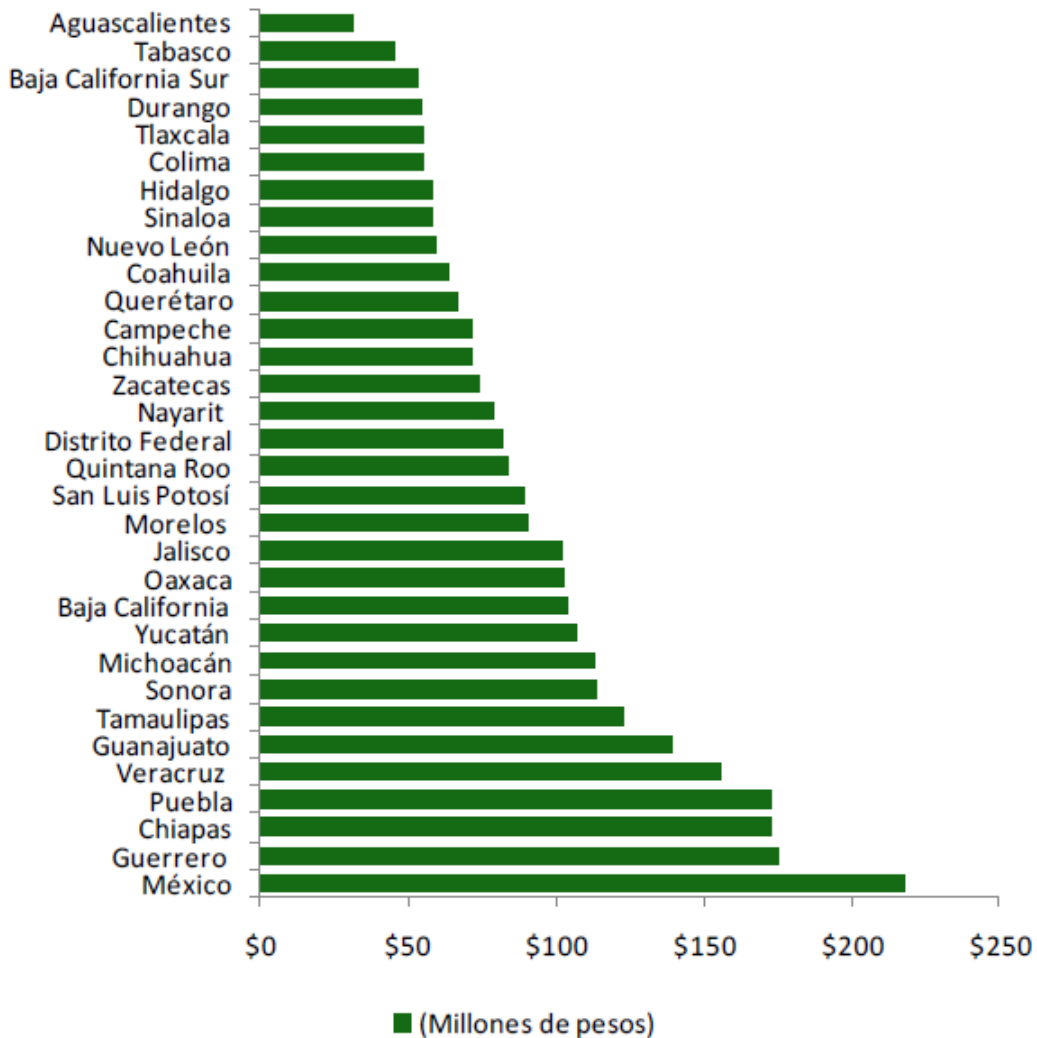
Este y más temas se desarrollan en los apartados siguientes a través de los cuales una exposición cada vez más detallada de los hallazgos relevantes del trabajo de campo (información cualitativa) y su encuentro con los que se desprendieron del trabajo de gabinete (datos cuantitativos) guiará el relato en función de las variables que se utilizaron para la construcción de la presente investigación.

#### **4.2.1. Contexto presupuestal de “Hábitat” en el Estado de México**

Los entrevistados en la modalidad institucional sugirieron la relevancia que significó el programa “Hábitat” para el Estado de México en términos de asignación de recursos, pues era esta la entidad federativa que mayor presupuesto recibió, al respecto sirva de ejemplo el ejercicio fiscal de 2011 que se muestra en el gráfico 4.2.1.1.

En éste puede observarse que las primeras cinco entidades federativas con mayor asignación de recursos federales son del centro y sur del país (Edo. Mex., Guerrero, Chiapas, Puebla y Veracruz en orden de prelación) siendo el Estado de México el único en superar los 200 millones de pesos (MXN).

**Gráfica 4.2.1.1. Distribución de los subsidios federales por entidad (2011)**



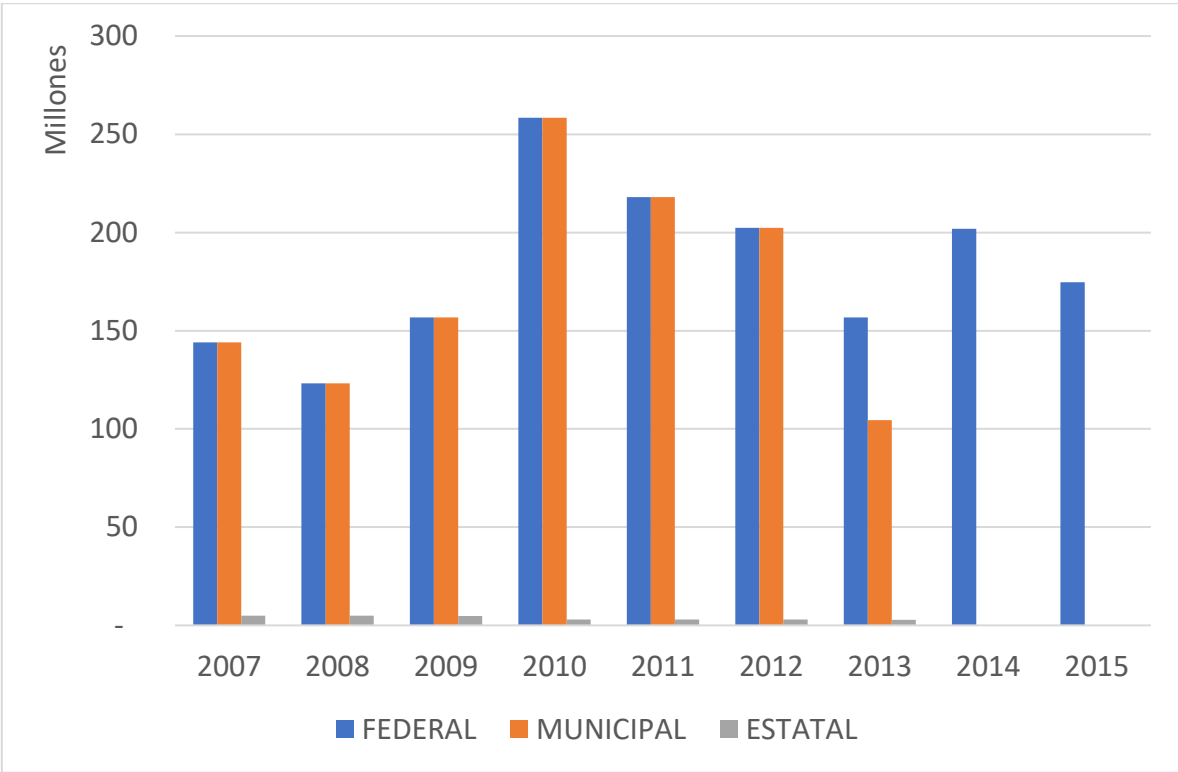
Fuente: Tomado de Moreno, 2011: 18

Si bien las RO del programa “Hábitat” establecían los rangos de montos mínimos y máximos de participación presupuestal de la federación y municipios (50-70 por ciento de la federación y 30-50 por ciento por parte de los municipios), los entrevistados puntualizaron que por lo general se acordaban partidas presupuestales similares. Los datos disponibles corroboran lo anterior y además ofrecen una lectura parcial sobre el comportamiento presupuestal con el gráfico 4.2.1.2.

En él destaca la marcada diferencia respecto a la contribución del gobierno estatal que resultó incipiente comparado con la equidad presupuestal entre los otros dos niveles de gobierno. De manera particular, el año 2010 significó el pico más alto de colaboración

federación-municipios mexiquenses para después caer de manera consecutiva, con un ligero repunte en 2014 y de nuevo volvió a caer en el último año de operaciones del programa

**Gráfica 4.2.1.2. Presupuesto diferenciado por orden de gobierno para el Estado de México – Hábitat, Vertiente General (2007-2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los Acuerdos de coordinación entre federación, Estado de México y sus municipios para los ejercicios fiscales 2007-2015 del programa “Hábitat”.

Este comportamiento en los últimos tres ejercicios fiscales se debe al ajuste que experimentó “Hábitat” con el cambio de Secretaría de Sedesol a Sedatu en 2013, incluso puede observarse que se acompañó de una reducción de la aportación municipal en el mismo año de la transferencia del programa, inferior a los seis años anteriores (2007-2012).

Además, la ausencia parcial de datos presupuestales en los acuerdos de coordinación intergubernamental de los últimos dos años (2014 y 2015) sugiere una dificultad para establecer con claridad los montos totales de la aportación local debido, primero, a la reducción de presupuesto federal, en segundo lugar, la posterior reasignación de fondos por la ausencia de gestión de la mayoría de los municipios mexiquenses y, por último, aunque no

menos importante, por la introducción de mayores requisitos tanto administrativos como contables que produjeron una gestión más extensa que la propia implementación del programa.

Ello explicaría por qué los últimos dos acuerdos de coordinación intergubernamental (federación-municipios del Estado de México) sólo señalaron de manera enunciativa los municipios recomendados para implementar el programa. Sin embargo, como se retomará con detalle en otro apartado, esta inhibición de la participación municipal se debió principalmente a tres aspectos, de gestión, de implementación y de contabilidad cuya progresiva rigidez exigió mayor capacidad institucional para operar el programa en municipios pequeños o con restringidos recursos humanos y económicos.

Por el momento cabe extender brevemente el análisis hacia otro punto y es que el entorno social y político son también elementos que considerar cuando se intenta explicar qué otros factores, además de la capacidad institucional, permitieron o limitaron a las administraciones locales implementar un programa como “Hábitat” el cual les demandaba en promedio un 50 por ciento del presupuesto invertido como pudo apreciarse en el gráfico 4.2.1.2.

Además, estaba el asunto de la diferenciación de presupuestos entre municipios que, aunque compartían características físicas y poblacionales, consiguieron gestionar el triple o hasta más del quíntuple de las partidas presupuestales en comparación con otros. En este sentido, queda revisar también las implicaciones materiales (procesos e interacciones) en la fase de implementación para un programa social con objetivos cada vez más urbanos, pero que no expresan los datos disponibles, estas cuestiones se tratarán a continuación.

#### **4.2.2. Gestión y ejecución del programa “Hábitat” en municipios del Valle de México (Chimalhuacán, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Texcoco)**

##### **I. Tema: Habitabilidad**

La categoría/tema de habitabilidad fue construida en función de la movilidad urbana (vialidades integrales) y el acceso a servicios públicos básicos (energía eléctrica, red de agua potable y drenaje), estas dos variables suponen la satisfacción parcial con el entorno urbano, su cumplimiento suele ser un factor importante para los asentamientos humanos y

contribuyen sustancialmente como valor agregado a la seguridad patrimonial, así que su introducción implica planes maestros que partan de diagnósticos en donde se identifiquen las zonas con altos déficits de infraestructura urbana.

1. *Variable: Movilidad urbana*
2. *Variable: Servicios públicos básicos*

En el caso del municipio de Chimalhuacán el crecimiento urbano, aunque invasivo y poco sostenible ecológicamente, ha sido efectivo en términos de mejoramiento del entorno urbano mediante la introducción de infraestructura básica y complementaria, los entrevistados señalaron que con el programa “Hábitat” se intentaron favorecer proyectos de obra pública mediante un enfoque *integral* consistente en la generación previa de análisis de factibilidad con los que se garantizara a la población beneficiaria el acceso a proyectos “en cascada”.

En particular, el actor federal entrevistado hizo mención de la constante disgregación de recurso en muchos proyectos que obligó posteriormente a focalizar las zonas de intervención municipal debido a que las obras propuestos por las direcciones municipales resultaban de bajo impacto al dispersar el financiamiento en pequeños trabajos de infraestructura con la intención de abarcar un mayor número de comunidades.

Entonces, la Sedesol modificó las reglas de operación para solicitar estudios de factibilidad municipal que permitieran generar proyectos integrales, es decir, en lugar de realizar, por ejemplo, cincuenta obras de pavimentación se concentraran quince incluyendo drenaje, aceras, red de agua potable y alumbrado público, esto fue algo que uno de los informantes pudo constatar en Ecatepec (año 2009). Lamentablemente, esta necesidad de concentrar las intervenciones devengó a su vez en una preselección rígida de los polígonos de acción, lo cual ató las facultades de los municipios en la toma de decisiones respecto a qué comunidades también podían ser tratadas con el programa.

Asimismo, aunque la introducción de asfalto en una vialidad tenía que contar previamente con red de drenaje y de agua potable, así como con guarniciones y banquetas, este enfoque de integralidad terminó por ser introducido (exclusivamente) para mejorar la experiencia inmediata de los beneficiarios/usuarios, sí en la dimensión movilidad y servicios públicos, pero sin tocar asuntos de desarrollo urbano y con ello la planeación a largo plazo.



## **II. Tema: Gestión local y planeación urbana**

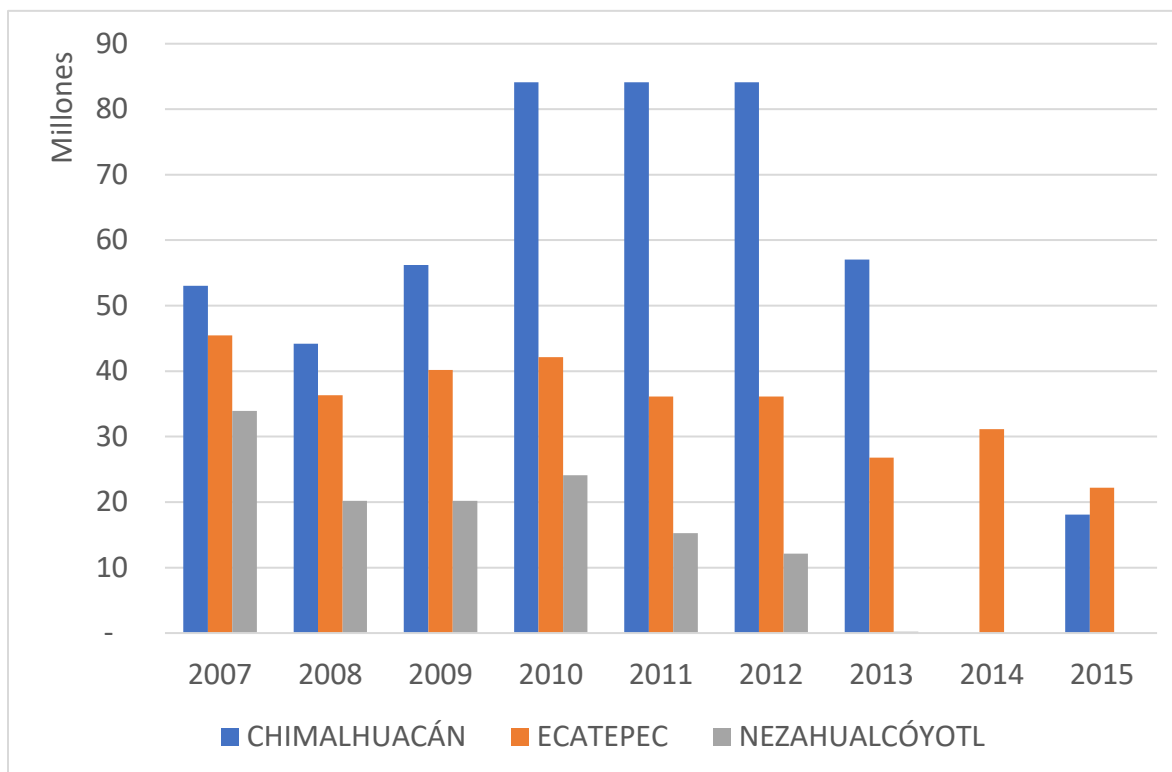
### *3. Variable: Gestión del desarrollo urbano*

Como se mencionó en el apartado 4.2. desde 2004 los municipios mexiquenses de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl establecieron acuerdos de coordinación con la federación para operar el programa “Hábitat”, municipios con una alta densidad demográfica y un crecimiento urbano amplio, pero desordenado, por lo que históricamente presentan brechas de acceso a servicios públicos de calidad, una movilidad urbana deficiente y un mercado inmobiliario informal que fomenta los asentamientos humanos irregulares y de autoconstrucción.

Por ello, administraciones locales con mayores capacidades de gestión y conocimiento de la normatividad federal, vieron la oportunidad de atraer una cantidad considerable de recursos a través de “Hábitat”, este fue el caso particular del municipio de Chimalhuacán, el cual, según los entrevistados consiguió un plusvalor presupuestal para la obra pública y acciones sociales mediante la solicitud de reasignación de fondos, esta circunstancia fue resultado de la participación inhibida de municipios con menores capacidades contables, de gestión y de procesos.

En el grafico 4.2.2.1. se muestran los tres municipios comentados y que poseen características urbanas similares, no obstante, es clara la diferencia entre los recursos asignados por la federación para estas unidades político-administrativas, es interesante hacer notar que a pesar de que Ecatepec (1.6 millones de habitantes) y Nezahualcóyotl (poco más de un millón de habitantes) tienen una densidad demográfica mucho más amplia que Chimalhuacán (680 mil habitantes) según datos de la Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), casi siempre obtuvo mayor presupuesto, rebasando incluso los 80 millones de pesos entre los años 2010 y 2012 donde duplicó y septuplicó sus partidas respecto a los otros dos.

**Gráfica 4.2.2.1. Presupuesto compuesto (mdp) de/para los municipios mexiquenses de Chimalhuacán, Ecatepec y Nezahualcóyotl – “Hábitat”, Vertiente General (2007-2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos de las RO y los Acuerdos de coordinación entre federación y municipios pertenecientes a la ZMVM para los ejercicios fiscales 2007-2015 de “Hábitat”.

Cabe hacer un paréntesis, pues un tema que atravesó la gestión local fue acerca de los conflictos político-partidista y cómo el encuentro de partidos gobernantes opositores marcó considerables retrasos en los tiempos de gestión local, así como la supervisión estricta de la contabilidad municipal, aunque esta versión fue corroborada en el municipio de Texcoco de Mora para el cual el acceso a mayor financiamiento fue restringido y los plazos para la gestión fueron dilatados según los informantes obligándolos a invertir un tiempo aproximado de siete meses sólo en el área administrativa dejando apenas dos meses y medio para ejecutar el programa.

Durante los tres años (2013-2015) en que este municipio implementó el programa “Hábitat” tuvo un gobierno vinculado con el entonces Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) el cual obtuvo su registro como partido político en el año 2014. Sin embargo, ante la falta de más datos que pudieran confirmar las aseveraciones de que la

diferencia partidista de los gobiernos locales fueran un obstáculo importante, se encontró más bien que fue la capacidad institucional de las direcciones municipales la que tuvo un peso determinante, como sucedió en los Municipios de Ecatepec y Chimalhuacán, sobre todo, debido a que conocían la demanda real de los municipios mexiquenses para gestionar el financiamiento que otorgaba el programa “Hábitat” y por lo tanto solicitaron los recursos no requeridos por otros municipios.

#### *4. Variable: Planeación prospectiva*

Por otra parte, durante las entrevistas logró identificarse un problema que incidió en la tipología de proyectos/acciones y simplificó la implementación de “Hábitat”, es lo relativo a la exclusividad de ejecución otorgada a las Direcciones de Obra Pública y Desarrollo Social, la cual resultó incongruente para un programa que pretendía también la planeación y ordenamiento territorial, pero que al mismo tiempo marginó al área de Desarrollo Urbano haciendo uso de esta sólo para cuestiones legales como permisos para obra o registros de la propiedad pública.

Esto también se vio reflejado en el hecho de que el programa no consiguió institucionalizar la operación de observatorios urbanos municipales, los cuales, como una sub-hipótesis, habrían facilitado la construcción municipal de polígonos y el estudio de la pobreza por localidad, además de la planeación municipal de financiamiento para proyectos urbanos vinculados con la sociedad civil y la academia.

El evidente distanciamiento respecto a las direcciones municipales de desarrollo urbano y la ausencia de proyectos/acciones con efectos a mediano y largo plazo dejaron entrever la baja/nula prioridad que tenía la planeación prospectiva y el ordenamiento territorial para los implementadores del programa “Hábitat”, empero, esta desatención no comenzó en la gestión municipal, pues a pesar de que la planeación urbana fue uno de los ejes de “Hábitat”, esta se diluyó en dos momentos, el primero fue en el mismo diseño el cual permitió asignar un porcentaje de presupuesto muy inferior en comparación con las otras dos modalidades.

El segundo momento ya tuvo que ver en la interacción intergubernamental al no sobrevivir al extenuante trabajo administrativo que representó a las direcciones ejecutoras

gestionar el programa durante más de medio año e implementarlo en poco más de dos meses, según la experiencia de los ejecutores en el municipio de Texcoco de Mora, a lo que hubo que sumarle la presión del término de cada año fiscal.

Entonces, se puede asegurar que hubo una exclusión implícita de la modalidad Promoción del desarrollo urbano (PDU), uno, al no incluir la participación directa de las Direcciones municipales de desarrollo urbano y, dos, desde la normatividad aplicable pues mientras las RO establecieron mínimos de inversión para las líneas de acción “Mejoramiento del entorno urbano” (MEU) y “Desarrollo Social y comunitario” (DSC), colocaron un tope de inversión de entre el cinco y el diez por ciento del presupuesto para las actividades de PDU como se aprecia en el cuadro 4.2.2.1.

**Cuadro 4.2.2.1. Montos máximos/mínimos de inversión por modalidad (2007-2015)**

Modalidad/Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>56</sup>	2015
DSC	<b>Min 30%</b>	Max. 20%	Max. 20%	Max. 20%	<b>Min. 20%</b>	<b>Min. 20%</b>	<b>Min. 20%</b>	<b>Min. 25%</b>	<b>Min. 15%</b>
PDU	<i>Max. 10%</i>	<i>Max. 10%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>	<i>Max. 5%</i>

Fuente: Elaboración propia con información de las RO del programa 2007-2015.

Pero ¿por qué es importante detenerse en esta distinción? “Hábitat” (México) fue la primera estrategia del nuevo siglo (2003) para avanzar hacia ciudades mejor organizadas, cuyos procesos de construcción fueran acompañados de acciones de planeación y ordenamiento territorial, y esto, precisamente, fue de lo que se tenía que encargar la cooperación gubernamental a través de la promoción del desarrollo urbano.

Para que esto sucediera, según la documentación normativa revisada y corroborada con los entrevistados, era indispensable institucionalizar el urbanismo o los estudios urbanos desde lo local y para ello los municipios eran pieza clave, así, la modalidad PDU tenía que proveer recursos financieros para la construcción y operación de observatorios urbanos con los que se incentivara la elaboración de diagnósticos y bases de datos a nivel municipal, referentes a las condiciones físicas del mismo, características socioeconómicas por zonas

<sup>56</sup> En la evaluación específica de costo-efectividad publicada en 2015, el evaluador externo (Colmex) identificó que el gasto ejercido para la modalidad PDU fue de 0.14%, por lo que su análisis se centró en las acciones de las otras dos modalidades. Con las limitaciones presupuestales y de dirección, queda claro la baja/nula relevancia de esta línea de acción a pesar de su enorme potencial y necesidad a nivel municipal.

(urbano-rural) y, por supuesto, la actualización de los planes municipales de ordenamiento territorial.

Sin duda, esta modalidad era una importante ventana de oportunidad para alinear distintos problemas públicos en contextos cada vez urbanos, bien fuera mediante la construcción estadística de la pobreza urbana y su dimensión territorial; el diseño de programas que facilitaran el acceso a la vivienda digna para el enorme sector de la población que no tiene seguridad social<sup>57</sup>; el manejo adecuado de residuos sólidos o mejorar la movilidad urbana mediante obras de conectividad (puentes vehiculares/peatonales, distribuidores viales).

##### *5. Variable: Participación intergubernamental*

Asimismo, la capacidad técnica-administrativa e insuficiencia de recursos financieros condicionó la participación de los municipios debido a la responsabilidad contable para con la federación, un ejemplo práctico fue el caso de San Vicente Chicoloapan, municipio del oriente del Edomex, también perteneciente a la zona metropolitana del Valle de México, dicho municipio<sup>58</sup> rechazó explícitamente hacer uso del financiamiento de “Hábitat” ya que, consideraron, no contaban con el recurso humano necesario para llevar la justificación de gastos relativas a las obras y acciones del programa.

En este sentido, la rendición de cuentas adquirió, por lo general, mayor prioridad para los municipios mexiquenses que participaron en “Hábitat” y es que la interacción entre los dos niveles de gobierno fluctuó entre los condicionantes para la asignación del programa a los municipios y la captura de partidas presupuestales para la acción gubernamental local (prioridades-agenda de gobiernos municipales), ello dio como resultado, en primer lugar, priorizar los esfuerzos en el uso adecuado (contable) de los recursos y, en segundo, la procuración del costo/resultado y no de la efectividad del programa.

Entonces, también se puede afirmar que el compromiso fiscal fue otro elemento importante que condicionó la participación de los gobiernos locales para gestionar o atraer el financiamiento de “Hábitat”, ya que los esquemas contables demandaban la comprobación

---

<sup>57</sup> Con el efecto colateral de desincentivar las viviendas de autoconstrucción en asentamientos irregulares.

<sup>58</sup> Este caso concreto fue expuesto por el entrevistado con experiencia como enlace de Sedesol/Sedatu cuando refirió la problemática general descrita.

de gastos en tiempo y forma, con ello, los municipios se vieron obligados a prestar mayor atención al área contable en lugar de la efectividad de los proyectos y acciones realizadas en los polígonos de acción.

#### 6. *Variable: Intervención municipal en la toma de decisiones*

Los procesos de ejecución del programa “Hábitat” implicaron una interacción entre actores institucionales (gobierno), sociedad civil y ciudadanía beneficiaria/usuario tanto de la infraestructura urbana como de las acciones sociales destinadas a complementar la obra pública. Sin embargo, dicha interacción estuvo marcada por el modelo *top-down*, propio de la administración pública, a pesar de que el diseño del programa daba luces para promover el papel protagónico de las instancias locales a través de la planeación urbana que vinculara al gobierno municipal con la academia y la sociedad civil en espacios como los observatorios urbanos municipales y la generación de acuerdos que auspiciaran proyectos y estudios urbanos.

Por ejemplo, durante el trabajo de campo resultó claro que más allá del análisis contextual de los municipios, lo que prevaleció fue la determinación *top-down* de las zonas de actuación, donde la federación echó mano de estadística no actualizada del INEGI sobre índices de pobreza y a partir de ahí señaló el conjunto de comunidades con oportunidad de ser intervenidas por el programa “Hábitat” como lo señalaron los entrevistados que participaron en los ejercicios fiscales para los municipios mexiquenses de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Texcoco de Mora.

La ausencia de un análisis comparado o bilateral, entre federación y municipios habría sido por demás provechoso para designar polígonos con una mayor demanda de proyectos urbanos y acciones sociales, esta imposibilidad técnica, en parte por las delimitaciones reglamentarias para la intervención municipal, evidencia un diseño programático rígido que no permitió propuestas municipales para reubicar, ampliar o retirar polígonos.

Pero las posibilidades reales de una colaboración *bottom-up* no sólo fueron imposibilitadas por la ausencia de discrecionalidad municipal en la toma de decisiones relacionadas con la selección/delimitación de las zonas territoriales de atención, sino también en la tipología de las intervenciones para la introducción de infraestructura urbana, además

de las acciones sociales concentradas en catálogos verificados y aprobados por la Secretaría a cargo (primero Sedesol y después Sedatu).

Adicionalmente, las dificultades técnicas para implementar el programa representaron un serio cuestionamiento de la capacidad instalada de los municipios del Valle de México para responder a los objetivos del programa, en este sentido no resulta una coincidencia que de las tres modalidades que conformaron a “Hábitat”, sólo dos recibieron la mayor atención MEU (infraestructura básica y complementaria) y DSC (talleres de artes/oficios y cursos de prevención de la violencia y salud preventiva principalmente).

Estas modalidades implicaban un horizonte de realización a corto plazo y, por lo tanto, eran dominio de la (micro)toma de decisiones donde los ejecutores tenían atisbos de discrecionalidad, pero siempre confinada a la logística lo cual, evidentemente, no trascendía hacia las decisiones más grandes como una propuesta de rediseño del programa donde tomara como punto de partida la generación de urbanismo municipal, por ejemplo.

Por lo mismo, existieron dificultades para formular proyectos y acciones más complejos a partir de las Direcciones municipales de Obras públicas y Desarrollo social ya que su horizonte de actuación, capacidad de intervención y entendimiento de la problemática urbana determinaron un alcance limitado y cortoplacista en las intervenciones del programa que obedecía, además, tanto a la temporalidad trienal de las administraciones municipales como al diseño federal del programa que resultó cada vez más rígido, como ya se dijo, en términos administrativos y contables.

#### **4.2.3. Agenda social o agenda urbana municipal: entre la elaboración de diagnósticos municipales para la atención (asistencial) a la pobreza urbana y la creación de planes estratégicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano**

### **III. Tema: Regeneración urbana**

La implementación “Hábitat” desde las experiencias de los actores institucionales en municipios del Valle de México atendió parcialmente la regeneración urbana como consecuencia de que la planeación municipal sólo miró el mediano plazo respecto a la introducción de obra pública, pues el horizonte de acción local no podía pensarse más allá del trienio, si a lo anterior se le suma que los años fiscales segmentaron la visión municipal

al corto plazo no es de extrañar que el programa se ejecutó mecánicamente confinando la intervención municipal a la entrega asistencial de obra pública para el mejoramiento urbano.

#### *7. Variable: Crecimiento (sub)urbano*

Esta forma de intervención que ignora contextos particulares a nivel local evidencia un mejoramiento urbano sin relevancia sustantiva y con resultados unidimensionales (sin efectos exponenciales o colaterales) toda vez que la operación del programa en los polígonos fue de carácter incremental. Puede argüirse que bajo esta lógica, el programa “Hábitat” en municipios mexiquenses se trató de “financiamiento en busca de problemáticas que resolver” y no de una planeación estratégica en sentido estricto.

Por su parte, los gobiernos municipales que echaron mano del financiamiento federal se ocuparon en generar proyectos que dieran visibilidad a la agenda de gobierno local (como lo expresó el informante que fue enlace de las secretarías), desplazando así la atención del fenómeno que dio lugar al programa, es decir, la (infra)urbanización de asentamientos humanos marginales.

#### *8. Variable: Infraestructura y equipamiento urbano*

No obstante, a pesar de los condicionantes negativos analizados en el diseño y en la implementación de “Hábitat” para los municipios del Valle de México revisados, el crecimiento urbano en infraestructura generado por el programa dejó constancia, según los entrevistados, de efectos positivos indirectos como, por ejemplo, en el plusvalor a la propiedad privada, la regularización (excepcional) de asentamientos humanos y la caracterización socioeconómica de las zonas especiales de intervención.

Estas circunstancias fueron descritas en el capítulo III a través de los principales resultados de las evaluaciones externas que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) solicitó para el programa “Hábitat”, su corroboración documental permite afirmar que estos efectos indirectos apuntaron tenuemente hacia el propósito del programa en sus últimos años (2013-2015).

Propósito que consistió en mejorar la habitabilidad de las zonas urbanas o en transición, pero el objetivo de construir ciudades compactas, competitivas y sustentables



junto al reconocimiento del derecho a la ciudad<sup>59</sup> que se ha posicionado en la agenda pública de los últimos años no encontró una lógica interna para ser operacionalizado efectivamente.

En su lugar se presentó un sesgo en la selección de las zonas con mayores déficits de infraestructura urbana de acuerdo con los implementadores municipales quienes tenían conocimiento actualizado acerca de la evolución de las comunidades de sus municipios, por ello, la reducción en la brecha de acceso a servicios públicos no sirvió para impulsar a comunidades marginadas sino para consolidar colonias y/o barrios que ya contaban con un importante nivel de infraestructura básica y, en menor medida, complementaria (alumbrado público, aceras y/o asfalto).

Ese fue el caso concreto de los polígonos en el Municipio de Texcoco de Mora (2014-2015) donde la introducción de infraestructura urbana se realizó en comunidades de la zona lacustre del municipio, la cuales ya contaban con una importante presencia de servicios públicos e infraestructura complementaria, el problema fue que su intervención respondió exclusivamente a un diagnóstico de pobreza.

Diagnóstico que los implementadores realizaron en función de la base de datos del INEGI (índices de pobreza en zonas urbanas) proporcionada por la Sedatu; como puede entenderse, no hubo mecanismos ni insumos que favorecieran la generación o referencia de estadística y diagnósticos de déficits de servicios públicos e infraestructura urbana, luego entonces, atendieron zonas pobres (pobreza alimentaria y de capacidades de acuerdo con la clasificación del INEGI), pero que no necesariamente padecían una profunda pobreza urbana (patrimonial, acceso a servicios públicos y/o infraestructura complementaria, por mencionar algunos rubros).

Este es un buen ejemplo de los efectos negativos que produjo la relación intergubernamental con base en el modelo *top-down* posibilitado por un diseño con una excesiva centralización en la toma de decisiones de la federación (Sedesol/Sedatu). A continuación, y para cerrar con las dos variables restantes, se mostrarán más hallazgos

---

<sup>59</sup> Ello implicó colocar a las personas en el centro de la cuestión urbana, es decir, ciudades para las personas, quienes requieren entornos saludables, seguros e incluyentes.

relacionados con los contrasentidos encontrados entre objetivos generales y líneas de acción, definición del problema público y tipología de intervenciones.

#### **IV. Tema: Desarrollo comunitario**

Ahora bien, desde su diseño original la acción social fue un complemento obligado para acompañar a la planeación urbana y el ordenamiento territorial encomendado a “Hábitat”, de ahí que la atención a los hogares se justificó como parte de una estrategia integral para abordar, además, el deterioro del tejido comunitario auspiciado por la marginación económica y social<sup>60</sup>.

A lo largo de la vida del programa las reglas de operación permitieron una diversidad de acciones sociales, como estancias infantiles y apoyos a madres jefas de familia (véase cuadro 4.2.2.), las cuales abandonaron posteriormente para convertirse en programas propios de la Sedesol (2005-2007). Lo que permitieron las entrevistas fue dar cuenta de la adaptabilidad de la acción social de “Hábitat”, con la cual buscó aportar un enfoque preventivo de problemáticas sociales e individuales para mejorar la convivencia en lo urbano.

Empero, terminó por enfatizar la esfera económico-familiar con la implementación de actividades artesanales con fines comerciales y talleres de capacitación laboral como estrategia para ampliar su población atendida. Este enfoque práctico para vincular comercialmente las localidades produjo, de acuerdo con los entrevistados, la asociación disminuida entre objetivos, acciones y resultados ya que no quedó claro cómo los talleres de capacitación para el empleo sumaban a la cuestión urbana que atendía el programa, por lo que para el final de éste (2013-2015) el objetivo programático parecía más que difuso y en contrasentido con las modalidades o líneas de acción.

Este tipo de acciones sociales tuvieron quizá mayor oportunidad (más no pertinencia dado el fenómeno urbano que pretendió abordar el programa) al inicio de “Hábitat” y durante gran parte de su vida, mientras tuvo por objetivo contribuir a la superación de la pobreza (2003-2012), pero la atención transversal de sus acciones en este sentido significó la

---

<sup>60</sup> El problema fue definido como la baja diversificación de la matriz productiva local (economías monofuncionales) y la descomposición de núcleos familiares, así como la falta de autodeterminación comunitaria (o sentido de comunidad).

inviabilidad de los talleres y cursos dado el bajo impacto social que no correspondió con el tamaño de la partida presupuestal recibida históricamente<sup>61</sup>.

Pero la visión genérica de la política social en la que nació un programa supuestamente urbano, aunado a la valoración por resultados operativos, la inexistente medición de impacto (con excepción de la publicada en 2012) y la posibilidad de generar e incrementar el capital social y/o político (clientelas) para los actores gubernamentales permitió la continuidad de este tipo de intervenciones.

#### *9. Variable: Organización y participación ciudadana*

Respecto a la participación ciudadana, de acuerdo con los entrevistados, tuvo un uso instrumental ya que el seguimiento y verificación social de las obras y acciones sólo retroalimentó la operación (social) del programa, sin oportunidad para su rediseño institucional, por lo que fue nula la probabilidad de rediseño desde lo local (*bottom-up*).

La constitución formal de los comités de contraloría social fue más un requisito que la vigilancia real de las actividades sociales por parte de los beneficiarios, en palabras de uno de los ejecutores municipales, “esta figura de los comités era dispensable”, pero debían cumplir con ella para evitar sanciones administrativas pues contaban con una partida presupuestal para su conformación, luego entonces se entiende el manejo burocrático de las valoraciones que los comités realizaban al final de cada ejercicio.

#### *10. Variable: Espacios comunitarios*

Con relación a los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC), las experiencias de sus operaciones varían dependiendo el municipio, pues mientras en el caso de Texcoco el inmueble fue poco relevante para la comunidad beneficiada con este además de la insuficiencia de recursos humanos, caso contrario son los municipios de Ecatepec y Chimalhuacán en donde los CDCs continúan en funcionamiento, lo que habla de la factibilidad de este tipo de proyectos bajo la responsabilidad municipal.

---

<sup>61</sup> Segundo lugar después de la modalidad MEU que consumía poco más de la mitad del presupuesto, desplazando al tercer y último lugar de prioridad, como ya se dijo, a la modalidad PDU.

Entre los hallazgos más sobresalientes se encuentra el de la capacidad asociativa de las beneficiarias que participaron en proyectos comunitarios, quienes al ver concluido el ejercicio fiscal de 2015, mantuvieron el huerto comunitario mediante gestiones en el Ayuntamiento, aunque finalmente encontraron apoyo en una institución de educación superior la cual les proporcionó materiales apropiados para el huerto, lo anterior es una muestra concreta de gestión social

A pesar de las posibilidades del fomento a la asociación ciudadana/vecinal, el programa “Hábitat” en municipios del Valle de México no parece haber explorado con suficiencia la proyección de desarrollo comunitario a mediano y largo plazo debido a la falta de seguimiento y monitoreo de los proyectos comunitarios, con el final del ejercicio fiscal se concluía la supervisión gubernamental de dichos proyectos.

Para cerrar el capítulo, el último apartado ha sido destinado, primero, para la generación de un esquema que condense los principales rasgos de la gestión y ejecución del programa a partir de las experiencias en los municipios mexiquenses revisados y, segundo, para vincular acciones/proyectos de “Hábitat” que pudieron haber contribuido a atender temas de salud urbana y con ello contar con indicios de probables efectos positivos sobre la cuestión urbana.

#### **4.3. Valoraciones sobre la funcionalidad y pertinencia del programa “Hábitat” (esquema explicativo de su gestión-implementación)**

Este último apartado sintetiza los hallazgos expuestos en las secciones anteriores, los cuales han estado en función tanto del trabajo de gabinete (capítulo III) como del trabajo de campo realizado para el presente capítulo, con este contraste entre normatividad y operatividad se estará en condiciones para contestar la pregunta de investigación<sup>62</sup> confirmando o rechazando la hipótesis<sup>63</sup> en el apartado de conclusiones.

---

<sup>62</sup> PI: ¿El programa “Hábitat” contribuyó a mejorar las condiciones de habitabilidad de los polígonos de acción en municipios del Valle de México mediante estrategias de planeación urbana y desarrollo comunitario?

<sup>63</sup> Hi: El programa “Hábitat” en municipios del Valle de México no contribuyó sustancialmente a mejorar la habitabilidad de los polígonos ante la ausencia de estrategias y acciones integrales que favorecieran el desarrollo urbano y comunitario, en su lugar, se ocupó de entregar infraestructura urbana por una parte y, por otra, brindar talleres de artes y oficios. Así, su primera limitación fue ser un programa social diseñado para atender parte de

Por ahora, el objetivo es generar un esquema que muestre la funcionalidad normativa y operativa del Programa “Hábitat” en el Valle de México partiendo de los relatos municipales recuperados para explicar la implementación del programa (actores institucionales, gestión y ejecución.) en el marco de su diseño (presupuesto y líneas de acción).

Por ello fue necesario partir de su práctica y las experiencias locales a través de sus protagonistas, esto arrojó luces sobre la incongruencia en el enfoque social que adoptó el programa durante gran parte de su vida (2003-2012) y que parece no haber tenido los reflectores necesarios en las evaluaciones externas (véase capítulo III), más aún, en muchas de ellas se estableció que el programa fue pertinente para atender la problemática que atendía, el déficit de infraestructura urbana en poblaciones marginadas.

No obstante, el enfoque adoptado por la Secretaría de Desarrollo Social para el programa (2003-2012) simplificó la labor urbana de “Hábitat” mediante el objetivo de la superación de la pobreza a pesar de contar con líneas de acción ambiciosas en el tema del ordenamiento territorial, establecimiento de zonas de riesgo y de rescate ecológico, así como de regularización de la tenencia de la propiedad, las cuales no tuvieron mayor mención en los relatos obtenidos.

Así, mientras el diseño del programa promovió discursivamente la institucionalización de la planeación municipal mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales acompañadas de la construcción y/o puesta en funcionamiento de observatorios urbanos, las modalidades de intervención fueron sintetizándose hasta quedar en tres (2007-2015) las cuáles se enfocaron en la infraestructura básica y complementaria, las acciones sociales como medida preventiva para la (re)construcción del tejido social y, por último, en promover el desarrollo urbano desde lo local.

Esta inversión o encuentro entre el enfoque social y el enfoque urbano acompañó a los tres periodos sexenales de gobiernos federales (2000, 2006 y 2012), con un cambio de partido político, quienes mantuvieron el programa, cabe advertir que durante el sexenio del

---

la problemática urbana en lugar de estar en función de una política urbana, mientras que su segunda limitación fue la excesiva centralización de la toma de decisiones (federal) con respecto a la definición de las áreas de acción y tipos de intervención (municipal).

expresidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el programa “Hábitat” encontró el momento de mayor coherencia en su diseño pues en este se mantuvo el objetivo de superación de la pobreza y se simplificaron las líneas de acción para atender -socialmente- a las comunidades urbanas marginadas.

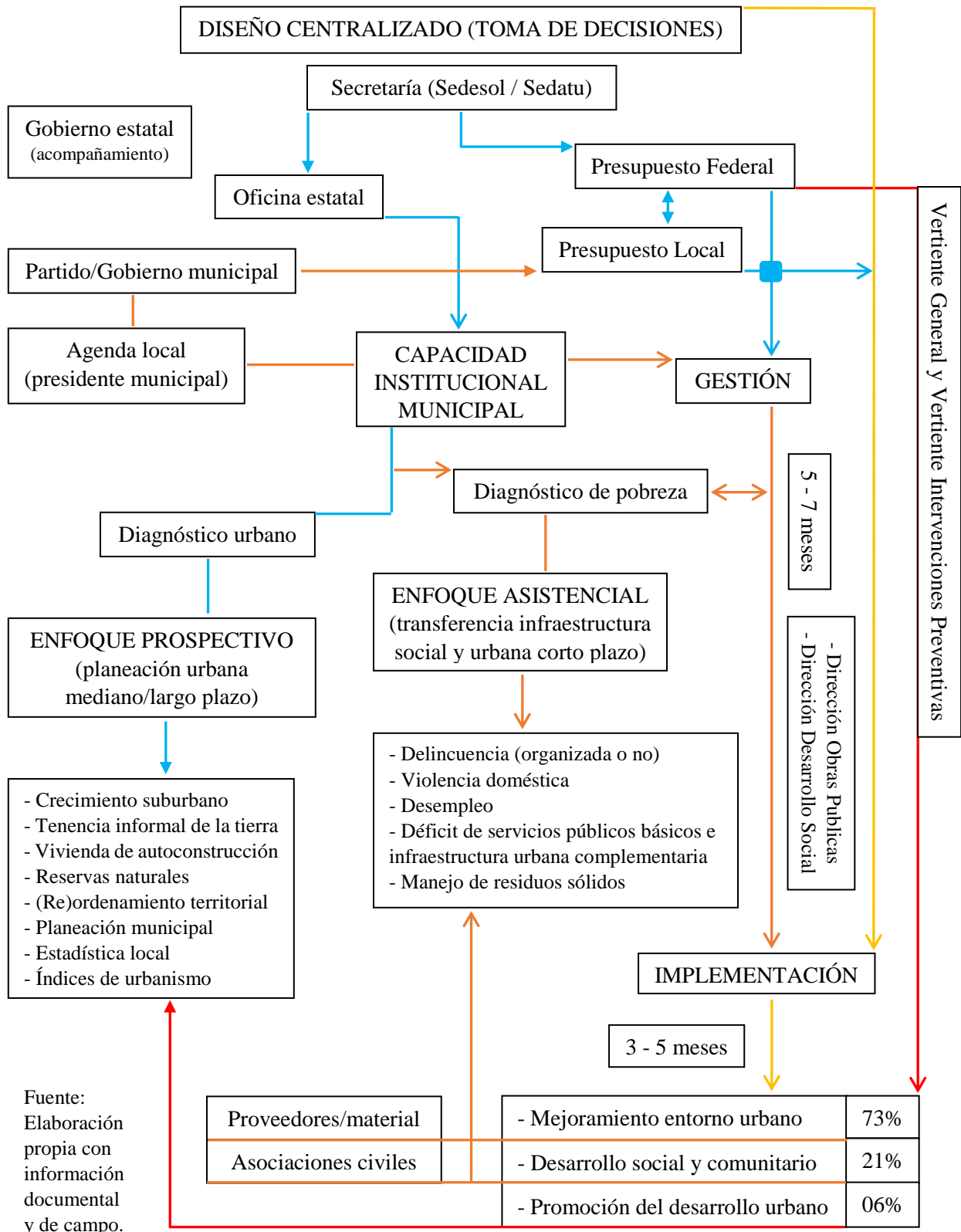
Sin embargo, con la creación de una secretaría especializada en la cuestión urbana, la Sedatu, el programa presentó dos transformaciones a nivel objetivo general, que si bien mantuvo las mismas modalidades de atención social (Mejora del Entorno Urbano - MEU, Desarrollo Social y Comunitario - DSC y Promoción del Desarrollo Urbano - PDU), adoptó un enfoque urbanístico, *ad hoc* a la iniciativa internacional promovida por ONU-Hábitat.

Este reencuentro implícito con el debate internacional devolvió la ambición perdida del programa que, lamentablemente no se vio respaldada por el rediseño del programa, peor aún, concluyó con su fusión dentro de la nueva secretaría tan sólo tres años después de la creación de ésta, dicha fusión fue antecedida por la desarticulación de distintas líneas de acción del diseño original (2003-2006) para convertirse en programas propios responsables del rescate de espacios públicos o de la regularización de los asentamientos humanos, por ejemplo.

Luego entonces, el esquema 4.3.1., como herramienta visual, permite condensar las interacciones entre gobierno federal y municipal que moldearon la operación de “Hábitat” de acuerdo con distintos factores como, por ejemplo: las agendas locales de los ayuntamientos, la lógica presupuestal respecto a la priorización de unas modalidades por otras, el tipo de diagnósticos elaborados por las direcciones municipales y/o los tiempos diferenciados de gestión y ejecución.

También es posible visibilizar los componentes que de manera general y ulterior acudieron a la lógica operativa del programa “Hábitat” de acuerdo con los actores institucionales en el papel de enlace operativo entre la secretaría y los gobiernos locales, o bien, como ejecutores en las Direcciones municipales de Obra Pública y Desarrollo Social.

**4.3.1. Esquema operativo del diseño, gestión e implementación del programa “Hábitat” (2007-2015)**



Fuente:  
Elaboración propia con información documental y de campo.

Lo que permite explicar el esquema es que al menos durante el periodo 2007-2015, la fase de implementación del programa se vio fuertemente direccionada por la autoridad federal a través de distintas vías, por una parte el uso vinculante de la información oficial sobre índices de pobreza en el país para determinar el número y tipo de comunidades a atender fue una, con ello los ejecutores municipales tuvieron poca/baja discrecionalidad respecto al uso de su conocimiento de las zonas con mayores déficit de infraestructura o contexto socioeconómico marginal.

Otra vía que condujo la acción del programa fue la agenda local de sus gobiernos, quienes además de discutir y asignar la partida presupuestal con la que colaboraron con la federación (y regularmente en equivalencia de porcentajes como lo muestra el gráfico 4.2.1.2.), colocaban también proyectos que, por lo general, interesaban de manera particular a los presidentes municipales, de esta manera, según algunos de los entrevistados, debían incluir en la propuesta de los planes maestros, acciones que generaran plusvalor (político-electoral) o cubrieran compromisos de campaña con los que arribaron los ayuntamientos.

En el caso del presupuesto este ejerció dos vías de dirección de la implementación, una más directa que la otra, por ejemplo, mediante el retraso del dinero de la federación o bien de las municipalidades, sin el cual era imposible ejercer el presupuesto total y liberar los pagos para los proveedores y asociaciones civiles vinculadas con la Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Social, respectivamente.

Por tanto, el trabajo de gestión se dilataba y reducía sensiblemente el tiempo real de ejecución de las obras y acciones del programa, detener los recursos federales se presumió, a criterios de algunos entrevistados, como una selección discrecional en detrimento de los gobiernos locales cuyo partido político gobernante era de oposición, sin embargo, esta afirmación no pudo corroborarse con los datos encontrados.

Sólo cabe señalar que los tres municipios que históricamente recibieron mayor presupuesto federal entre 2007 y 2015 (véase gráfico 4.2.2.1.) tuvieron gobiernos con partidos de oposición al Partido Acción Nacional (2000-2012), por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México en coalición (PRI-PVEM) en Chimalhuacán y Ecatepec y el Partido Revolucionario Democrático (PRD) en



Nezahualcóyotl, lamentablemente ello no proporciona información sobre los tiempos de gestión que realizaron<sup>64</sup>.

La segunda vía por la cual el presupuesto direccionó la fase de implementación fue a través de la normativa, ya que las Reglas de Operación (RO) de “Hábitat” tuvieron un contrasentido respecto a la promoción (discursiva) para la institucionalización de la planeación urbana municipal, pues establecieron límites porcentuales respecto al gasto en la modalidad PDU, favoreciendo así las otras dos (MEU, DSC) y, por lo tanto, la generación de diagnósticos sobre pobreza en lugar de urbanos.

De esta manera la capacidad de gestión institucional de los municipios mexiquenses estudiados debió privilegiar el enfoque asistencial de sus proyectos y acciones, ya fuera por las limitantes de la capacidad presupuestal municipal y de recursos humanos, la siempre presente agenda del gobierno local o los condicionantes directos y/o normativos para la disposición de los recursos federales, el programa “Hábitat” luchó con la incompatibilidad (invisibilizada) de sus objetivos y sus líneas de acción, entre el énfasis social y el énfasis urbanístico.

Por lo tanto, se volvió una imposibilidad que hiciera algo más que asistir a los polígonos con servicios públicos y acciones para la cohesión social. En el apartado de conclusiones se retomarán los análisis más significativos de la investigación y se establecerá la veracidad o la negación de la hipótesis de trabajo considerando aquellos proyectos e intervenciones que pudieron haber estado en la dirección correcta para atender el problema de política pública que significa el actual déficit de salud urbana visto teóricamente en el capítulo III.

---

<sup>64</sup> Aun así, estos tres municipios con gobierno de oposición habrían realizado un análisis costo-beneficio acerca de las posibilidades de acceder a enormes partidas presupuestales mediante el programa federal a pesar de la labor extenuante de gestión necesaria para conseguir dichas partidas.

# **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 5.1. Reflexiones finales

La pregunta de investigación ha sido la guía para la presente investigación (¿el programa “Hábitat” contribuyó a mejorar las condiciones de habitabilidad de los polígonos de acción en municipios del Valle de México mediante estrategias de planeación urbana y desarrollo comunitario?), pero a lo largo de cuatro capítulos el objetivo fue la disección de una problemática general: la urbanización horizontal característica de muchas ciudades latinoamericanas y los vicios que trae consigo para la habitabilidad de los espacios urbanos.

Su construcción como problema público radica en el papel preponderante que el Estado tiene sobre el control del territorio y, por lo tanto, de la administración de las actividades humanas que implican la apropiación y producción de los espacios urbanos en distinto grados de interacción (centros urbanos, áreas periféricas o conurbadas y zonas metropolitanas o megaciudades).

Y es que el tratamiento de las cuestiones urbanas depende de las definiciones del problema que los gobiernos nacionales, meso-gobiernos y gobiernos locales formulen, por ello, la política urbana es esencial para conducir los procesos de generación de las ciudades y los espacios urbanos, sobre todo aquellos destinados para el uso habitacional, en este sentido, la ausencia de Estado que se materializa por la falta de políticas en materia urbana favorece condiciones para la apropiación informal del territorio.

Esta informalidad es el marco de acción para la movilización popular y la vivienda de autoconstrucción, las cuales son expresiones de la enorme necesidad que millones de familias tienen para acceder a una propiedad, no obstante, carente de seguridad patrimonial pues los asentamientos humanos irregulares suelen adolecer de servicios públicos e infraestructura urbana básica, además de localizarse lejos de los centros laborales, educativos y de salud por lo que la población de estos asentamientos se ven en la imperiosa necesidad de invertir una cantidad importante de tiempo y recursos para el transporte interurbano.

De acuerdo con el modelo de la ciudad “difusa” u horizontal, la concentración de actividades políticas y económicas en las principales ciudades provoca la migración de cientos de miles de familias desde áreas semiurbanas o aun en transición de la esfera rural que, incapaces de acceder al mercado del suelo e inmobiliario formal, terminan por crear asentamientos periurbanos los cuales atraviesan una primera fase de precariedad de la

viviendas en los términos descritos, dichos asentamientos también suelen presentar matrices económicas monofuncionales o poco diversificadas, así como una considerable exposición a desastres por fenómenos naturales debido a su geolocalización que no garantiza el cambio factible en el uso de suelo.

Una segunda fase por la que atraviesan estos asentamientos consiste en la consolidación del acceso a servicios públicos e infraestructura complementaria (asfalto, red de drenaje, espacios comunitarios), así como de una regularización paulatina en la tenencia de la tierra, sin embargo, su distancia con respecto a los lugares de trabajo, estudio o atención a la salud de tercer nivel sigue condicionando su urbanismo marginal en términos de movilidad, a pesar de ello, la acción del Estado<sup>65</sup> se hace evidente en esta fase en comparación con la primera debido a la presión popular que suele presentarse.

Ahora bien, la pobreza urbana<sup>66</sup> es en realidad una extensión de la pobreza en términos más generales<sup>67</sup> la cual afecta a poco más de la mitad de la población total en el país<sup>68</sup> de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2016a) y teniendo en cuenta que casi dos terceras partes viven en centros urbanos, conurbaciones y zonas metropolitanas, la habitabilidad de los espacios urbanos demanda especial atención sobre todo cuando se discute el tipo de ciudades que se necesitan y las que se están construyendo.

En este orden de ideas, es necesario resaltar que las principales ciudades en México (como en el resto del mundo) son puntos de desarrollo económico, pero también son espacios políticos para la toma de decisiones, esta dualidad ha significado la materialización de los modelos económicos, sociales y políticos que históricamente han adoptado los gobiernos mexicanos (véase capítulo II).

Es decir, urbes como la Ciudad de México han respondido a la cosmovisión del desarrollo occidental moderno y con ello ha construido, incluso, estilos de vida y de consumo

---

<sup>65</sup> A través de la introducción de obra pública municipal y la escrituración de predios en las oficinas de gobierno estatal para el registro público de la propiedad, por ejemplo.

<sup>66</sup> En el año 2012 había 53.3 millones de personas en situación de pobreza, de éstas 68.6 por ciento vivían ya en zonas urbanas (Coneval, 2016).

<sup>67</sup> Población en situación de pobreza 43.6 por ciento y 7.6 por ciento en pobreza extrema.

<sup>68</sup> Aproximadamente 62.8 millones de personas.

que alimentan el ideal colectivo de lo urbano en contraposición a la esfera semi-rural, de la producción y acumulación de la riqueza frente a la pobreza financiera, patrimonial, alimentaria y calidad de vida en general, pero ¿qué sucede cuando las ciudades crecen sin desarrollo sostenible?

En México y las ciudades de Latinoamérica se padece un ensanchamiento aparentemente incontrolable de las áreas urbanas, año tras año la migración intra e interurbana presenta una aglomeración de población en un intento por acercarse a mejores oportunidades de desarrollo humano, profesional y, sobre todo, económico.

De esta manera, el mercado del suelo y la demanda espacial del trabajo determinan la localización de la población (la cual busca crear patrimonio, mayores oportunidades económico-laborales y mejores ingresos), mientras que la oferta de satisfactores colectivos condiciona el acceso a servicios públicos (Sobrino, 2014) según las capacidades institucionales de la autoridad municipal/delegacional.

A pesar de lo anterior, la búsqueda de mejores condiciones de habitabilidad en los espacios urbanos (público y privados) no obedece exclusivamente a situaciones materiales, pues también existen incentivos relacionados con las redes sociofamiliares, proyecto de vida (desarrollo humano, profesional y económico) y el sentido de exclusividad o de estatus social.

Por ello, puede hablarse de habitabilidad objetiva y habitabilidad subjetiva, cuyos componentes acuden a la toma de decisiones en la migración intra e interurbana ya que al definir lo que es habitable o no lo es, los individuos y familias también implementan juicios valorativos que simulan procesos de elección racional donde comparan, categorizan y supeditan los costos de movilización respecto a los “beneficios” potenciales de mudarse a espacios más accesibles según sus recursos en sentido amplio (económicos, redes de apoyo, estatus social).

**Cuadro 5.1.1. Componentes de la valoración objetiva-subjetiva de la habitabilidad de los espacios urbanos**

HABITABILIDAD OBJETIVA (MATERIAL)	
ACCESO AL SUELO Y SEGURIDAD PATRIMONIAL	Mercado del suelo e inmobiliario formal; tenencia regular de la tierra y la propiedad; créditos hipotecarios públicos y privados; ordenamiento territorial

SERVICIOS PÚBLICOS	Infraestructura básica (energía eléctrica, red de agua potable) y complementaria (asfalto, red de drenaje, alcantarillado)
MOVILIDAD URBANA	Geolocalización respecto a los centros de trabajo, escolares (nivel básico, medio superior y superior) y médicos.
ENTORNO SEGURO	Índices de violencia y delincuencia
SERVICIOS DIVERSOS	Financieros (bancarios); de salud integral o de tercer nivel (hospitales públicos)
<b>HABITABILIDAD SUBJETIVA (JUICIOS DE VALOR/EXPECTATIVAS)</b>	
PROYECTO DE VIDA	Motivaciones laborales
	Necesidades económicas
	Desarrollo humano
RED(ES) DE APOYO	Relaciones sociofamiliares
ESTATUS SOCIAL	Sentido de exclusividad

Fuente: Elaboración propia

Sobre las bases anteriores millones de familias juzgan parcialmente las oportunidades que pueden conseguir o no viviendo en determinado lugar, sin embargo, esto no significa que realicen elecciones racionales estrictas (fundamentadas en toda la información posible y pertinente) sino más bien parten de condicionamientos muy particulares como, por ejemplo, la (in)existencia de un proyecto de vida que se sostenga en las redes de apoyo con que cuentan las personas y el estado socioeconómico que pretenden o poseen generacionalmente.

Esto, junto con la falta de control/administración del territorio establece, en la mayoría de las ocasiones, el grado o la dificultad de acceso al suelo urbano, para el cual los altos costos de transición/desplazamiento y apropiación de este han ocasionado fenómenos de exclusión permitiendo la aparición de asentamientos humanos irregulares que, en contextos de marginación socioeconómica, produjo infraurbanización.

De este modo, la condición de suburbano (urbanización marginal) ha formado parte de los costos en la búsqueda de mejores condiciones de vida, aunque también ha significado en la realidad mexicana un estado de permanente transición. Para la segunda mitad del siglo pasado uno de los principales efectos que surgieron de la combinación de la migración sostenida hacia las principales ciudades y la insuficiencia de control del territorio en el país fue la segregación socio-espacial de las zonas urbanas y periurbanas<sup>69</sup>, situación que devino

<sup>69</sup> La cuales incluyeron zonas de uso industrial, residenciales y de urbanización marginal.

en el crecimiento poco controlado de las ciudades y en la escasa habitabilidad de muchos de los suburbios.

Así, en el año 2003 el gobierno federal lanzó el programa “Hábitat” el cual supuso la adaptación de la estrategia internacional de las Naciones Unidas conocida como ONU-Hábitat (véase capítulo III) y constituyó, de acuerdo con la administración en turno, un esfuerzo por articular la política social con la política urbana para combatir la pobreza en las zonas marginadas de las ciudades del país.

No obstante, esta forma de operacionalizar el problema público<sup>70</sup> provocó que el programa albergara contradicciones internas que se fueron presentado durante los trece años en que operó “Hábitat” (2003-2015) ya que el enfoque de política social con el que se implementó se vio rebasado por las cuestiones urbanas que pretendió atender (pobreza patrimonial, déficits de infraestructura urbana, deterioro del entorno y la movilidad dentro y entre comunidades no rurales) e incluyó otras de atención indirecta como la prevención de la violencia y fomento de las capacidades para el empleo.

Ello dejó en evidencia la definición difusa que las autoridades hicieron del problema, pues el programa no consiguió alinear los enfoques con estrategias y líneas de acción pertinentes al colocar el enfoque preventivo con las acciones sociales, mientras que el enfoque asistencial se diseminó mediante obra pública, este cruce erróneo condujo (mediante las reglas de operación) el tipo de diagnósticos y proyectos que los operadores municipales podían articular según sus capacidades y entendimiento de cómo abordar la pobreza urbana/patrimonial.

El cuadro 5.1.2. ubica la manera en que el programa atendió las dimensiones de la habitabilidad de los espacios según las tres modalidades unificadas desde el año 2007 (MEU, DSC y PDU). El grado de prioridad se ha asignado de acuerdo con dos criterios, primero, la reiteración de proyectos en los Planes de Acción Integral de los municipios mexiquenses abordados en el capítulo IV y, segundo, por la susceptibilidad de monitoreo (fuera federal/estatal o a través de los comités y/o contralorías sociales) de las obras o acciones.

---

<sup>70</sup> El deterioro del entorno urbano y la reproducción de la (sub)urbanización en un marco de lento desarrollo socioeconómico y comunitario.

**Cuadro 5.1.2. Componentes de la valoración objetiva-subjetiva de la habitabilidad de los espacios urbanos (2007-2015)**

HABITABILIDAD OBJETIVA (MATERIAL)		PRIORIDAD DE ATENCIÓN DESDE “HÁBITAT” (SEGÚN LÍNEAS DE ACCIÓN)	
SEGURIDAD PATRIMONIAL	Mercado inmobiliario formal; tenencia regular de la tierra/propiedad; créditos hipotecarios públicos y privados; ordenamiento territorial	Nula / Baja (0.5)	Promoción del Desarrollo Urbano
SERVICIOS PÚBLICOS	Infraestructura básica (energía eléctrica, red de agua potable) y complementaria (asfalto, red de drenaje, alcantarillado)	Alta (3)	Mejoramiento del Entorno Urbano
MOVILIDAD URBANA	Geolocalización respecto a los centros de trabajo, escolares (nivel básico, medio superior y superior) y médicos.	Nula (0)	Promoción del Desarrollo Urbano
	Tránsito vehicular y peatonal seguro.	Alta (3)	Mejoramiento del Entorno Urbano
ENTORNO SEGURO	Índices de violencia y delincuencia	Baja (1)	Desarrollo Social y Comunitario
SERVICIOS DIVERSOS	Financieros (bancarios); de salud integral o de tercer nivel (hospitales públicos)	-	-
HABITABILIDAD SUBJETIVA (JUICIOS DE VALOR/EXPECTATIVAS)		PRIORIDAD DE ATENCIÓN DESDE “HÁBITAT” (SEGÚN LÍNEA DE ACCIÓN)	
PROYECTO DE VIDA	Motivaciones laborales	Baja (1)	Desarrollo Social y Comunitario
	Necesidades económicas	Media (2)	Desarrollo Social y Comunitario
	Desarrollo humano	Media (2)	Desarrollo Social y Comunitario
RED(ES) DE APOYO	Relaciones sociofamiliares	-	-
ESTATUS SOCIAL	Sentido de exclusividad	-	-

Fuente: Elaboración propia



La intención de asociar la información de esta manera es generar un dato, expresado en un promedio simple ( $\bar{y} = \sum y / n$ ), que muestre dónde se colocó el énfasis de “Hábitat” siguiendo el enfoque social con el que atendió la problemática. Luego entonces, si la prioridad de los proyectos y acciones del programa fue Nula = 0, Baja = 1, Media = 2 y Alta = 3, la habitabilidad material tuvo un grado de prioridad promedio equivalente a 1.5 (respecto a 3 como valor más alto), mientras que la operacionalización de la habitabilidad subjetiva obtuvo una atención promedio de 1.7 (respecto a 3).

La metodología del ejercicio sólo permite un par de afirmaciones, la primera tiene que ver con la evidente ausencia del ordenamiento territorial y el fomento a la tenencia regular de la propiedad (prioridad nula/baja = 0.5 respecto a 3 como prioridad alta) que debió ser un componente esencial en el diseño del programa como atención, inexorable, a la habitabilidad material de las ciudades y conurbaciones.

La segunda afirmación evoca un hallazgo reticente, donde el enfoque preventivo se instrumentó tanto en componentes de la habitabilidad objetiva y subjetiva, no obstante, como prevención social de los conflictos, violencia doméstica y delincuencia, en lugar de prestar atención en el control preventivo de la urbanización marginal que suele contribuir como uno de los detonantes de distintas problemáticas sociales (precariedad de las viviendas, economías locales poco diversificadas, oferta educativa limitada, déficits de seguridad pública).

Teniendo en cuenta lo anterior y sumando la exposición de la información documental como experiencia global (federación-estados) y su contraste con los resultados del trabajo de campo a través de experiencias locales en el Estado de México (véase capítulo IV) es posible afirmar que el programa “Hábitat” en municipios del Valle de México no contribuyó - sustancialmente- a mejorar la habitabilidad de los polígonos ante la ausencia de estrategias y acciones integrales que favorecieran el desarrollo urbano y comunitario, en su lugar, se ocupó de entregar infraestructura urbana por una parte y, por otra, brindar talleres de prevención social de la violencia, además de atender la esfera económica de las familias y los individuos mediante cursos de artes y oficios.

La dirección y pertinencia de las acciones y proyectos municipales de “Hábitat” que pudieron haber estado en posibilidades de atender problemáticas más profundas en el marco de la salud urbana se limitaron a aumentar la cobertura de acceso a infraestructura básica y

complementaria, contradictoriamente, el programa utilizó índices de pobreza (alimentaria y de capacidades) en lugar de déficit de infraestructura urbana para definir las zonas de actuación de “Hábitat”.

Lo anterior resultó en un claro ejemplo de los problemas de coherencia interna del programa pues fueron los proyectos de mejoramiento urbano los que ocuparon, en promedio, el 70 por ciento del presupuesto ejercido como se aprecia en el cuadro 5.1.3., por lo que el enfoque social utilizado en los diagnósticos municipales contravino los fines de la modalidad Promoción del Desarrollo Urbano<sup>71</sup> y desdibujaron los de la modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano<sup>72</sup> a la entrega asistencial de obra pública (redes de agua potable y drenaje, asfalto) e infraestructura complementaria (Centros de Desarrollo Comunitario).

**Cuadro 5.1.3. Proyectos de presupuestos compuestos (federación y municipios) por modalidad en mdp para “Hábitat” en el Estado de México, ejercicio fiscal 2014**

<b>CHIMALHUACÁN</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	\$145,089,881	80.24%	\$49,939,203	72.73%
DSC	\$35,724,000	19.76%	\$18,390,752	26.78%
PDU	-	<b>0.00%</b>	\$330,000	<b>0.48%</b>
<b>Total</b>	<b>\$180,813,881</b>	<b>100%</b>	<b>\$68,662,955</b>	<b>100%</b>
<b>ECATEPEC</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	\$140,738,000	92.57%	-	-
DSC	\$11,302,000	7.43%	-	-
PDU	-	<b>0.00%</b>	-	-
<b>Total</b>	<b>\$152,040,000</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>NEZAHUALCÓYOTL</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	-	-	\$62,063,623	93.87%
DSC	-	-	\$4,052,756	6.13%
PDU	-	-	-	<b>0.00%</b>
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>\$66,116,379</b>	<b>100%</b>

<sup>71</sup> Planeación local a mediano-largo plazo (enfoque prospectivo).

<sup>72</sup> Intervenciones de corto-mediano plazo (enfoque asistencial).

<b>TEXCOCO</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	\$138,850,000	96.88%	-	-
DSC	\$4,472,710	3.12%	-	-
PDU	-	<b>0.00%</b>	-	-
<b>Total</b>	\$143,322,710	100%	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Planes de Acción Integral de municipios mexiquenses implementadores del programa (2014).

En este sentido, la primera limitación de “Hábitat” se desprendió de su diseño al haber sido un programa social al que se le encargó atender la problemática de la habitabilidad de las ciudades en lugar de partir de una política urbana y a pesar de que su objetivo general migró gradualmente hacia un enfoque urbano, sus líneas de acción terminaron por reafirmar el enfoque social de sus acciones, ello abonó a la inconsistencia interna del programa y su dificultad para generar algún impacto a favor de la salud urbana de los polígonos atendidos.

**Cuadro 5.1.4. Proyectos de presupuestos compuestos (federación y municipios) por modalidad en mdp para “Hábitat” en el Estado de México, ejercicio fiscal 2015**

<b>CHIMALHUACÁN</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>Porcentaje</b>
MEU	\$18,566,650	84.93%	-	-
DSC	\$3,294,650	15.07%	-	-
PDU	-	<b>0.00%</b>	-	-
<b>Total</b>	\$21,861,300	100%	-	-
<b>ECATEPEC</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	\$49,972,800	71.15%	-	-
DSC	\$20,132,690	28.85%	-	-
PDU	-	<b>0.00%</b>	-	-
<b>Total</b>	\$70,238,180	100%	-	-
<b>NEZAHUALCÓYOTL</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
MEU	-	-	\$13,194,876	79.77%
DSC	-	-	\$3,346,740	20.23%
PDU	-	-	-	<b>0.00%</b>
<b>Total</b>	-	-	\$16,541,616	100%

<b>TEXCOCO</b>	<b>Vertiente General</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Intervenciones preventivas</b>	<b>(%) integrado</b>
<b>MEU</b>	\$26,923,750	93.11%	-	-
<b>DSC</b>	\$1,992,820	6.89%	-	-
<b>PDU</b>	-	<b>0.00%</b>	-	-
<b>Total</b>	\$28,916,570	100%	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Planes de Acción Integral de municipios mexiquenses implementadores del programa (2015).

La segunda limitación fue la excesiva centralización de la toma de decisiones (federal) con respecto a la definición de las áreas de acción y tipos de intervención (municipal) esto, aunque también tuvo que ver con el diseño mismo del programa, en realidad se vio reflejado en la fase de implementación donde las dinámicas e interacciones entre los actores federales y los municipales dejaron en evidencia la presencia de vicios en la creación de proyectos a partir del financiamiento<sup>73</sup> en lugar de presupuestar los diagnósticos o líneas basales que respaldaran estrategias para un desarrollo urbano más integral (véase cuadro 4.3.1. del capítulo IV).

El cuadro 5.1.5. resume una parte del modelo *top-down* entre federación y municipios el cual inclinó la balanza sobre un tipo particular de trabajos que fueron pensados para cubrir requisitos de elegibilidad de las comunidades o polígonos de intervención como, por ejemplo, las condiciones socioeconómicas de éstas, su situación legal-formal (excluyendo así el control de los asentamientos humanos informales) y “mayores” índices de pobreza (no necesariamente patrimonial), por esta razón, es posible afirmar que las capacidades institucionales locales (municipales) para operar el programa redujeron indirectamente la problemática urbana a través de los diagnósticos de pobreza.

---

<sup>73</sup> Acciones reactivas para la redistribución de obra pública o de satisfacción inmediata de la población beneficiaria.

**Cuadro 5.1.5. Lógica de proyectos y acciones del programa “Hábitat” y su relación con los presupuestos y direcciones municipales responsables de su implementación**

Modalidad: PDU – Presupuesto promedio total según RO: 06%	Modalidades: MEU y DSC – Presupuesto promedio (conjunto) según RO: 94%
<b>Diagnóstico urbano – Dirección municipal: No Asignada</b>	<b>Diagnóstico de pobreza – Direcciones municipales asignadas: D. de Obras Públicas y D. de Desarrollo Social</b>
<i>Enfoque prospectivo (planeación urbana mediano/largo plazo)</i>	<i>Enfoque asistencial (transferencia infraestructura social y urbana corto plazo)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento suburbano</li> <li>- Tenencia informal de la tierra</li> <li>- Vivienda de autoconstrucción</li> <li>- Reservas naturales</li> <li>- (Re)ordenamiento territorial</li> <li>- Planeación municipal</li> <li>- Estadística local (índices de urbanismo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delincuencia (organizada o no) - DSC</li> <li>- Violencia doméstica - DSC</li> <li>- Desempleo - DSC</li> <li>- Déficit de servicios públicos básicos e infraestructura urbana complementaria - MEU</li> <li>- Manejo de residuos sólidos - MEU</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información documental y de campo.

En síntesis, el trabajo de campo permitió disponer de información clave que complementó, a su vez, al trabajo de gabinete para responder la hipótesis en los términos en que ha sido expuesta y arrojó, además, puntualizaciones sobre los obstáculos concretos para la realización de la planificación urbana local, relacionada con la ausencia de estadística municipal (índices de pobreza urbana) y la falta de capacidad instalada de los gobiernos municipales para elaborar bases de datos sobre el fenómeno urbano.

Entre lo más sobresaliente se identificó la invisibilidad de las colonias populares y el desplazamiento o postergación de la problemática sobre los asentamientos humanos irregulares y la hiper-urbanización, fenómenos que se hubiera esperado que el programa “Hábitat” abordara por haber sido la estrategia del nuevo siglo para tratar la cuestión urbana en nuestro país.

Otro punto importante, relacionado con la progresiva rigidez del diseño programático, fue los efectos negativos de la interacción intergubernamental para direccionar la participación de los municipios mexiquenses, lo que llevó a los actores institucionales a prestar mayor atención al área administrativa y operativa en el manejo estricto de las cuentas municipales.

Sobre el caso particular de la carencia de normas para el ordenamiento del territorio, entre las probables causas se pueden atribuir tres, la primera fue porque a pesar de que el programa contó en todo momento con objetivos particulares y una modalidad destinada a institucionalizar los estudios urbanos locales que guiaran la creación de normatividad actualizada para el control de la mancha urbana, en realidad nunca consiguió introducir incentivos financieros para que se asociaran con la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano.

La segunda causa tuvo que ver con la poca/nula relevancia de una instancia directriz como las Direcciones municipales de Desarrollo Urbano que, en sintonía con el contrasentido de los objetivos respecto a las líneas de acción del programa, no figuraron como gestoras del programa sino como instancias adyacentes para algunos asuntos operativos (permisos de construcción y derechos de propiedad pública) que interesaban a las Direcciones municipales de Obras Públicas.

La tercera causa de mayor relevancia fue la otra gran ausencia en el diseño del programa, la participación de los gobiernos estatales pues, si bien es cierto, el ordenamiento territorial es prácticamente inexistente a nivel local, son los gobiernos estatales quienes suelen establecer acuerdos de normatividad metropolitana<sup>74</sup>. De este modo, no hubo oportunidades presupuestales, ni de gestión local, así como de relaciones intergubernamentales que auspiciaran la generación de normas para el ordenamiento estricto de los territorios.

Luego entonces, un programa como “Hábitat” orientado al mejoramiento del entorno urbano devenido desde la política social con enfoque asistencial, no pudo más que atender la esfera económico-familiar mediante obras y acciones transversales, favoreciendo el beneficio individualizado (plusvalor a la propiedad privada y capacitación para el empleo) con lo que abandonó la oportunidad de institucionalizar la planeación urbana en los municipios por un

---

<sup>74</sup> La idea de unidades territoriales administradas por gobiernos de distintos niveles ha tenido ejemplos concretos en la creación de comisiones para el desarrollo metropolitano con carácter ambiental, para los asentamientos humanos, de drenaje e, incluso, reuniendo instituciones públicas de educación superior, así como la expedición de reglamentos metropolitanos de tránsito vehicular (para mayores referencias véase el apartado 2.1.2. del capítulo II).

lado y, por otro, incentivar la asociación comunitaria en comunidades de matriz productiva poco diversificada con urbanización marginal.

Además de la habitabilidad de las ciudades y sus conurbaciones, el análisis de políticas públicas en materia urbana también invita a establecer valoraciones sobre la pertinencia de los diagnósticos, proyectos y acciones realizadas por los operadores municipales<sup>75</sup> del programa “Hábitat” con el objetivo de discernir si el enfoque en algunas de sus intervenciones pudo haber estado en la dirección correcta para mejorar en el mediano o largo plazo la salud urbana de los polígonos atendidos.

## **5.2. Recomendaciones**

En el caso particular del Estado de México, uno de los mayores pendientes de política pública ha sido, precisamente, el acceso a la seguridad patrimonial, consistente en la oportunidad equitativa de acceso al suelo y a la tenencia formal de la propiedad, el problema ha consistido en que sus municipios no cuentan con un mercado inmobiliario regulado mediante estrategias de (re)ordenamiento territorial.

Por lo que respecta a la población con acceso a la seguridad social, a pesar de la existencia de programas públicos para la adquisición de viviendas de interés social, la ampliación de este tipo de créditos hipotecarios en lugar de mejorar la calidad de la vivienda, incluyendo su ubicación y orientación vertical que contribuya a crear ciudades compactas, terminan diseminando aún más la movilidad urbana alejando las viviendas de los centros de trabajo, educativos y/o de cuidado de la salud.

En este sentido, la participación del Estado mexicano y los gobiernos locales requieren implementar políticas urbanas que ordenen la apropiación del espacio para incentivar la multifuncionalidad de los centros urbanos y conurbaciones en términos de vivienda, servicios públicos, educativos y de la salud, delimitando así las zonas metropolitanas como extensión de las relaciones económicas regionales y no como ciudades cada vez más horizontales en detrimento de la movilidad urbana y la seguridad patrimonial.

---

<sup>75</sup> Gran parte de la información de campo se obtuvo de las Direcciones municipales de Obra Pública y de Desarrollo Social en los Municipios mexiquenses de Texcoco de Mora y la Paz.

Y es que existen trastornos propios de la vida urbana que acuden en detrimento de ésta, los cuales se expresan muchas veces en el tiempo invertido para trasladarse entre las viviendas y los centros de trabajo, los accidentes vehiculares “(...) y otras formas de violencia [que] son más frecuentes en los contextos urbanos [como la extorción, el secuestro y la corrupción]. A su vez, el estrés y otros problemas de salud en las sociedades más modernas aumentan aún más la insalubridad del medio urbano” (Rappaport, 2006: s/p).

En este orden de ideas, la salud de las comunidades urbanas incluye un abanico de agentes o factores que condicionan no solo la calidad de vida sino el estilo de ésta por lo que las dificultades para acceder a espacios públicos seguros, infraestructura urbana suficiente, seguridad patrimonial y una movilidad que facilite/acorte los traslados entre las viviendas y los centros educativos, de trabajo, deportivos y culturales, deben constituir puntos de atención en aras de una política urbana para mejorar la habitabilidad de centros urbanos y zonas conurbadas.

Por otra parte, su traducción en líneas acción/modalidades no las convierte en fines sino en medios a través de los cuáles se posibilite la salud urbana, es decir, la pertinencia de programas como “Hábitat” requiere contribuir a controlar el impacto de la urbanización marginal y no sólo centrarse en los resultados que pueden entregar cada ejercicio fiscal, para ello es esencial evaluar su ‘éxito’ en términos de lo primero a largo plazo y complementar con un monitoreo de lo segundo a corto y mediano plazo.

Partiendo de lo anterior, lo importante no sólo sería resolver la falta de agua y saneamiento mediante la consolidación de acceso a servicios públicos sino, además, reducir la mortalidad de niños menores de 5 años por enfermedades diarreicas, por ejemplo, ya que este es uno de los problemas más importantes de la salud urbana de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (WHO, 1996).

Segundo, reducir los accidentes vehiculares y la contaminación del aire a través de la entrega de infraestructura complementaria en el corto y mediano plazo, respectivamente, con el efecto, a largo plazo, de inhibir las partículas en suspensión que provocan enfermedades respiratorias graves, así como mejorar los tiempos y la seguridad de los traslados interurbanos.



Tercero, si bien es importante la (re)construcción del tejido social y comunitario, la implementación de cursos de prevención de la violencia, actividades deportivas y talleres de capacitación para el (auto)empleo pierden sentido y alcance si no se previene, en primera instancia, el establecimiento de asentamientos humanos en áreas no aptas para uso habitacional y que, por lo general, es esto lo que detona la precarización de los espacios públicos y privados, así como la marginación social y económica de los hogares (véase mapa 4.2.1. del capítulo IV).

Por consiguiente, el enfoque preventivo en acciones sociales como el que incluyó el programa “Hábitat” sólo logran atender superficialmente las problemáticas de las *comunidades enfermas* (hacinamiento, desempleo o subempleo, abuso de sustancias adictivas) y no la raíz del problema público (apropiación marginal del espacio, cambio del uso de tierra sin control estatal).

A manera de ejercicio asociativo, en el cuadro 5.2.1. se enlaza el instrumento metodológico de la presente investigación (dimensiones de análisis y variables), las características de las *comunidades enfermas* y las áreas municipales responsables, así como las intervenciones que implementaron o coordinaron desde el programa. El objetivo es establecer o descartar aquellos proyectos/acciones de “Hábitat” que pudieran ser retomados o no (según sea el caso) para atender la ausencia de salud urbana en los municipios estudiados del Valle de México.

En este caso, los problemas de salud relacionadas con enfermedades diarreicas (sobre todo infantiles) debido a un deficiente servicio de agua potable y saneamiento sí pueden verse reducidas gracias a obras que introduzcan (secuencialmente) redes de agua potable y de drenaje, así como como por el manejo de residuos sólidos y aguas residuales; por su parte, la rehabilitación de vialidades principales y secundarias supondría mirar hacia la mejora de la calidad de aire al permitir un tránsito vehicular más ágil.

Asimismo, el (re)encarpetado de vialidades principales y la introducción de infraestructura como puentes peatonales contribuye a la reducción de accidentes vehiculares. Por lo que respecta a la tendencia al consumo de sustancias adictivas en zonas urbanas, algunas medidas de prevención consistentes en el fomento de la actividad deportiva y la expresión artística representan acciones sociales complementarias interesantes al respecto.

**Cuadro 5.2.1. Actores, intervenciones y atención a la salud urbana para una habitabilidad a mediano y largo plazo de las zonas (sub)urbanas que estuvieron presentes en el programa “Hábitat” (2013-2015)**

BASES	DIMENSIONES	VARIABLES	AUSENCIA DE SALUD URBANA	AREA MUNICIPAL DE ACTUACIÓN	TIPO DE INTERVENCIÓN
SERVICIOS PÚBLICOS	Habitabilidad	Movilidad urbana	Accidentes vehiculares	Dirección de Obras Públicas	- Re-encarpetado asfáltico de vialidades principales - Puentes peatonales
		Servicios públicos básico	Falta de agua y saneamiento	Dirección de Obras Públicas	- Redes de agua potable y drenaje - Desazolve de alcantarillas - Manejo de residuos sólidos y aguas residuales
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA LOCAL	Gestión local y/o planeación territorial	Gestión del desarrollo urbano			
		Planeación prospectiva			
		Participación intergubernamental			
		Intervención municipal en la toma de decisiones			
DESARROLLO URBANO	Regeneración urbana	Crecimiento suburbano	Accidentes domésticos	Dirección de Desarrollo Social	- Prevención de la violencia de género
			Malnutrición	Dirección de Desarrollo Social	- Asesorías para el cuidado de la salud
		Hacinamiento y enfermedades transmisibles	Dirección de Desarrollo Social	- Cursos de educación sexual y planificación familiar	
		Infraestructura y equipamiento urbano	Dirección de Obras Públicas	- Rehabilitación de vialidades primarias y secundarias	
DESARROLLO SOCIAL	Desarrollo comunitario	Espacios comunitarios	Condiciones precarias para el trabajo	Dirección de Desarrollo Social	- Talleres de producción comunitaria
			Consumo de sustancias adictivas	Dirección de Desarrollo Social	- Cursos de actividad deportiva y expresión artística
		Organización y participación ciudadana			

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de gabinete y de campo realizado entre noviembre de 2017 y febrero de 2018.

Sin embargo, actividades con un enfoque predominantemente social que pretenden atender los efectos del crecimiento urbano marginal mediante cursos para la prevención de la violencia de género, asesorías para el cuidado de la salud y cursos de educación sexual y planeación familiar, por ejemplo, no pueden tener un peso presupuestal mayor a los proyectos con un enfoque preventivo para controlar las áreas urbanas en zonas de riesgo o no aptas para el uso habitacional (tómese como referencia el cuadro 5.1.5.).

A pesar de ello y aunque el enfoque social no suma demasiado a la pertinencia de las intervenciones para el tratamiento estricto del crecimiento urbano marginal, sí conforman acciones que merecen rescatarse para *acompañar* el reconocimiento actualizado de la situación legal, contexto socioeconómico de los asentamientos humanos y las condiciones físicas de las comunidades marginadas, con los efectos colaterales de prevenir accidentes domésticos, malnutrición, hacinamiento y/o presencia de enfermedades transmisibles.

Con relación a la precarización de las condiciones de trabajo en zonas marginadas y teniendo en cuenta el objetivo del último año del programa “Hábitat” en 2015 (la construcción de ciudades compactas<sup>76</sup> que favorecieran el acercamiento de los espacios destinados para la diversidad de las actividades humanas<sup>77</sup>), el ordenamiento territorial y la planeación urbana municipal requieren mayor relevancia por encima de acciones como los talleres de habilidades para el (auto)empleo; en todo caso, la capacitación para la producción comunitaria (como los huertos locales) tiene el potencial de generar una alternativa (colectiva) al mercado laboral precarizado, con el plusvalor para la construcción de tejido social.

Finalmente, como también se puede apreciar en el cuadro 5.2.1. todo lo relacionado con el ordenamiento territorial y la planeación prospectiva en los municipios mexiquenses del Valle de México fue el gran ausente respecto a proyectos y acciones concretas, por supuesto ello anula las probabilidades de acudir directamente al problema público discutido aquí. En términos de repensar programas como “Hábitat”, en principio tienen que diseñarse como programas urbanos, no sociales, debido a los vicios discutidos en el primer apartado.

---

<sup>76</sup> Además de productivas, incluyentes, competitivas y sostenibles.

<sup>77</sup> Desarrolladas en la vivienda, trabajo, educación, salud, deporte y cultura.

Y es que, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) si bien coordinó el programa “Hábitat” desde el 2013 hasta el 2015, en realidad sólo lo redefinió un par de ocasiones a nivel objetivo general, pero no lo rediseñó debido a que mantuvo las mismas modalidades de intervención, para transformar esta clase de programas es preciso suprimir componentes y reacomodar los otros en orden de prelación como se muestra en el cuadro 5.2.2.

**Cuadro 5.2.2. Propuesta de ajuste en los componentes de las líneas de acción para un programa urbano como “Hábitat”**

COMPONENTES DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN	AJUSTE/PROPUESTA
A) Infraestructura y equipamiento urbano	A) Diagnósticos, planeación y gestión del desarrollo urbano municipal
B) Capacitación para el (auto)empleo	B) Infraestructura y equipamiento urbano
c) Organización y participación comunitarias	c) Participación ciudadana - Monitoreo
d) Prevención de las violencias	d) Desarrollo de habilidades para la convivencia social (prevención de las violencias) – Complementos
e) Planeación y gestión del desarrollo urbano de los gobiernos locales	

Fuente: Elaboración propia.

La planeación y gestión del desarrollo urbano tiene que orientar el tipo de infraestructura urbana a introducir en las zonas de intervención, esto es esencial no sólo para el diseño de proyectos sino para la generación de estudios en materia urbana que desarrollen estadística municipal y mantengan actualizada la información relacionada con las características físicas y socioeconómicas de las localidades en el Valle de México y Zona Metropolitana.

Por ello, es necesario que la participación del gobierno estatal en la estructura presupuestal sea para el fomento de una red de observatorios urbanos por tipo de localidades, urbanas y no urbanas (semi-rurales) que vinculen el tratamiento regional (intermunicipal) con las Direcciones municipales pertinentes (Desarrollo urbano en primer lugar, seguida de Obras Públicas y, opcionalmente, Desarrollo Social). Con esta reestructura de las relaciones intergubernamentales se resta protagonismo al nivel federal, pero esto es inevitable al introducir más actores e instancias promotoras del desarrollo local y regional.

Asimismo, las modalidades de intervención requieren una distribución del financiamiento que favorezca la promoción del desarrollo urbano (PDU) y diagnósticos en la materia como punto de partida para la asignación de recursos al resto de proyectos relativos

al mejoramiento del entorno urbano (servicios públicos e infraestructura complementaria) y supletoriamente a las acciones sociales pertinentes como actividades deportivas y culturales con un sentido de reapropiación del espacio público urbano.

De haberlo hecho así, el programa “Hábitat” habría procurado estrategias y acciones que favorecieran un desarrollo urbano y comunitario más integral; por otro lado, es menester superar la visión del año fiscal a través de ejercicios bianuales para introducir la etapa de diagnóstico o elaboración de líneas basales, ampliar los tiempos de implementación y mejorar las oportunidades de evaluación durante y/o *ex post*:

### 5.2.3. Introducción de etapas para el desarrollo de líneas basales y momentos de evaluación

ETAPAS Y TEMPORALIDADES			
Diagnóstico	Diseño	Implementación	Evaluación <i>ex post</i>
6 meses	4 meses	6 meses	5 meses
Evaluación de procesos (opcional)			Informe 3 meses

Fuente: Elaboración propia.

Estas etapas y trabajos requieren la participación conjunta de implementadores locales, la asesoría de instituciones universitarias y la consulta de asociaciones civiles en la materia, vinculados por los Observatorios urbanos regionales y las Direcciones municipales con la intención de institucionalizar la planeación urbana con enfoque prospectivo (mediano y largo plazo), pues si algo tiene que caracterizar la programación de la política urbana es, precisamente, la visualización de futuros factibles en y para las ciudades del nuevo siglo.

Ese esfuerzo en conjunto es necesario para reinventar dinámicas organizacionales autoreferidas, es decir, a través de cuatro capítulos se expusieron procesos, limitantes y resultados en la adopción de un proyecto internacional como ONU-Hábitat, en este orden de ideas, el examen del diseño, gestión e implementación del programa federal “Hábitat” en municipios mexiquenses ha resultado también un punto de anclaje (no obstante la pérdida de su vigencia después del año 2015) para dar cuenta de una problemática que se ciñe en la distintas etapas de políticas públicas y que involucra a distintos órdenes de gobierno.

A razón de esto último es que se agregan dos conclusiones generales, la primera tiene que ver con la imperiosa necesidad de restringir el enfoque de política social como eje rector de la acción estatal para la solución de las problemáticas urbanas, pues la estructura de

“Hábitat” parece ser parte del *código genético* en el resto de los programas de la ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu).

Por ejemplo, de los ocho programas que el organismo ha puesto en marcha entre 2016 y 2018, sólo dos de ellos tienen una definición del problema urbano en términos de planeación y reordenamiento territorial para el control real de los gobiernos sobre el suelo, el resto se enfocan en la tratamiento normativo y administrativo de conflictos derivados de la urbanización acelerada del suelo otorgando satisfactores colectivos.

#### 5.2.4. Estructura programática de la Sedatu (2016-2018)

PROGRAMA	PROBLEMA O NECESIDAD PRIORITARIA	CATEGORIZACIÓN DEL OBJETIVO DEL PROGRAMA
<i>1. De prevención de riesgos</i>	Riesgos sociales y ambientales relacionados con el desarrollo territorial desordenado de los asentamientos humanos.	Desarrollo territorial
<i>2. Consolidación de reservas urbanas</i>	Existencia de pequeñas superficies de suelo intraurbano subutilizadas que son inaccesibles de adquirir para la población de bajos ingresos.	Consolidar el Sistema Nacional de Vivienda
<i>3. De acceso al financiamiento para soluciones habitacionales</i>	Población de bajos ingresos no cuenta con acceso a una solución habitacional adecuada.	Mejorar la calidad de vida
<i>4. Para regularizar asentamientos humanos irregulares</i>	Regularizar asentamientos humanos irregulares.	Contribuir a conformar el patrimonio de las familias
<b>5. De Infraestructura (antes “Hábitat”)</b>	Baja disponibilidad y calidad de infraestructura básica y complementaria, así como de equipamiento, imagen y entorno de las áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización.	Mejorar la calidad de vida
<i>6. De apoyo a la vivienda</i>	El limitado acceso a opciones de vivienda y condiciones precarias habitacionales (hacinamiento, con materiales de mala calidad o inadecuados y/o sin servicios básicos de vivienda como agua, luz o drenaje) de la población en condiciones de pobreza en zonas rurales y urbanas.	Asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades
<i>7. Ordenamiento y regulación de la propiedad rural</i>	Inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.	Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal
<i>8. De modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros</i>	Registros Públicos de la Propiedad y Catastros no modernizados.	Fortalecimiento Institucional

Fuente: Elaboración propia con base en información del Inventario (2017) y Listado (2018)

CONEVAL de programas y acciones federales de Desarrollo Social.

No es tema menor dar cuenta que la composición programática de la política urbana nacional parece no estar lejos de los vicios discutidos en esta investigación, sobre todo porque sigue permeando la falta de coordinación entre organismos, programas y funcionarios pues a pesar de que el diseño y objetivos de las estrategias están pensados en términos de contribución no existe en realidad una capacidad institucional de cooperación entre los múltiples responsables de la política.

La segunda conclusión agregada se enfoca en el abandono que los gobiernos locales (estatales y municipales) han mostrado para con la función directiva del desarrollo urbano, siendo que sus acciones en este ámbito son más para la contención y manejo de problemas sociales que para la prevención de la urbanización marginal. En este contexto, programas que requieren la colaboración entre niveles de gobierno tampoco ayuda a la cuestión urbana pues la disociación entre el trabajo de gabinete federal y la actualidad municipal no se corresponden por el tipo de información documental y de campo con la que cada uno disponen<sup>78</sup>.

Como valor agregado, la experiencia del programa federal “Hábitat” en municipios mexiquenses permite, a través de la evidencia expuesta y sintetizada en el esquema 4.3.1. (capítulo IV), trazar una lógica genérica respecto a otros programas sociales que pueden presentar contrasentidos internos en sus diseños, procesos intergubernamentales rígidos (*top-down*), actores con agendas y definiciones propias de los problemas públicos, recursos organizacionales limitados, formas y medios de actuación consistentes en la gestión/atracción de financiamiento que busca problemáticas para resolver y la recurrente elaboración de diagnósticos centrados en la localización de la pobreza; elementos que acuden a visibilizar ciertas interacciones y contrapesos responsables de moldear la fase de implementación de las políticas públicas.

---

<sup>78</sup> Por ejemplo, los datos censales que se obtienen cada diez años frente a las tasas de natalidad anuales y el crecimiento de los asentamientos humanos no poseen punto de encuentro cuando la justificación de proyectos municipales se encuentra basada en estadística no actualizada.

## FUENTES CONSULTADAS

- Banco Mundial (2017a). “Población urbana (% del total)”. Sección Datos – Perspectivas de la urbanización mundial. Consultado del 02 de octubre de 2017 en [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ&name\\_desc=false&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=ZJ&name_desc=false&view=chart)
- Banco Mundial (2017b). “Población urbana (% del total)”. Sección Datos – Perspectivas de la urbanización mundial. Consultado del 02 de octubre de 2017 en [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR-BR-MX&name\\_desc=false&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR-BR-MX&name_desc=false&view=chart)
- Castells, Manuel (1981). “Crisis urbana y cambio social”. Ed. Siglo XXI, México, 322 p.
- \_\_\_\_\_ (2004). “La cuestión urbana”. Ed. Siglo XXI, México, 528 p.
- Cervera Flores, M. & Rangel González, J. W. (2015). “Distribución de la población por tamaño de localidad y su relación con el medio ambiente”. Seminario-Taller ‘Información para la toma de decisiones: población y medio ambiente’ impartido en febrero de 2015 en el COLMEX [diapositivas] por integrantes de la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas, INEGI. Consultado el 03 de mayo de 2017 en: <http://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/doc/p-WalterRangel.pdf>
- Coneval (2004-2011). “Inventario Fedral”. Inventarios en excel y análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2012-2017). “Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Fedrales de Desarrollo Social”. Inventarios en excel y análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2016). “Realiza Coneval estudios sobre la pobreza en las principales ciudades del país”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Medición de la pobreza 2008-2016, Secc. Pobreza urbana en México. Consultado 28 de mayo de 2017 en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-urbana-en-M%C3%A9xico-.aspx>
- \_\_\_\_\_ (2016a). “Pobreza en México”. [Sitio web] Sección: Medición de la pobreza 2008-2016 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 30 de julio de 2018 en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- \_\_\_\_\_ (2018). “Evaluación de impacto”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Evaluación de programas sociales, Secc. Evaluaciones y resultados de programas y políticas, México. Consultado 28 de marzo de 2018 en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Impacto.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx)



- COP20 (2015). “*La visión del BID para las ciudades de América Latina y el Caribe*”. Consultado el 28 de enero de 2015 en <https://www.youtube.com/watch?v=px4VI4R9dtg>
- Escamilla D., Salgado N. y Aparicio R. (2013). “*Pobreza rural en México. Perspectivas de política pública*”. En prensa. México
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015). “*Desigualdad extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*”. Oxfam México, junio. Consultado en: [www.oxfam.org/even-it-up](http://www.oxfam.org/even-it-up)
- Hernández, G., Ruiz, A., & otros. (2014). “*Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 80 p.
- Inegi (2010). “*Censo de Población y Vivienda 2010*”. Censos y conteos de población y vivienda - 2010- del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en [www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/](http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/)
- \_\_\_\_\_ (2010a). “*Número de habitantes*”. Consultado el 12 de febrero de 2017 en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- \_\_\_\_\_ (2010b). “*Migración*”. Consultado el 10 de febrero de 2017 en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/migracion.aspx?tema=P>
- \_\_\_\_\_ (2015). “*Encuesta Intercensal 2015*”. Encuestas en hogares -Especiales- del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html>
- Iracheta, A., & Medina, S. (2008). *Irregularidad y suelo urbano ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde las políticas públicas en México para enfrenar dicho fenómeno?* (Primera ed.). Zinacantepec, Estado de México, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Johnson, J. (1984). *Inter-urban Migration in Britain: a Geographical Perspective*. Londres: A. Boyce.
- Mathivet, Charlotte (2009). “*El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible*”. Sitio web ‘Diálogos, propuestas, historias para una Ciudad Mundial’ [Dosier publicado en septiembre de 2009]. Consultado el 13 de noviembre de 2018 en <http://base.d-ph.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Moreno Pérez, Salvador (2011). “*Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat*”. Documento de trabajo, núm. 109 del CESOP de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 51 p.
- Núñez, S. (2 de Octubre de 2013). *ecomovilidad.net*. Obtenido de <https://ecomovilidad.net/global/la-ciudad-difusa/>

- ONU (2013). *“World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables”*. United Nations, New York, 94 p. Disponible en [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2012\\_HIGHLIGHTS.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf)
- ONU-Hábitat (2016). *“Salud urbana: grandes oportunidades para mejorar los resultados en el ámbito de la salud mundial, a pesar de las desigualdades sanitarias persistentes”*. ONU-Hábitat, Por un mejor futuro urbano [Sitio web]. Consultado el 07 de febrero de 2018 en <https://es.unhabitat.org/salud-urbana-grandes-oportunidades-para-mejorar-los-resultados-en-el-ambito-de-la-salud-mundial-a-pesar-de-las-desigualdades-sanitarias-persistentes/>
- Ordoñez Barba, Gerardo; Alegría Olazábal, Tito; Mcintosh, Craig & Zenteno Quintero, René (2013). *“Alcances e impactos del programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México”*. [Artículo] Revista ‘Papeles de POBLACIÓN’ No. 77, julio/septiembre 2013, Editores CIEAP/UAEM, México.
- Oxfam (2014). *“Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas”*. Oxfam Internacional [Informe publicado en octubre de 2014] Ed. Oxfam GB, Reino Unido, 154 p. Disponible en [https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES\\_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf](https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/InformeIGUALES_AcabemosConlaDesigualdadExtrema.pdf)
- Pelli, V., Lango, M., Romero, G., & Bolivar, T. (1994). *“Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina”*. Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Red CYTED XIV. B, Madrid, 111 p.
- Portes, Roberts & Grimson (2008). *“Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo”*. México: Porrúa, 468 p.
- Quirós, B. (2 de Marzo de 2012). *“(O)este Arquitectos”*. Obtenido de <http://oestearquitectos.blogspot.mx/2012/03/modelo-de-ciudad-sostenible-ciudad.html>
- Rapaport, Jonatan (2006). *“Salud urbana”*. Bantaba – Recursos para el desarrollo humano, la educación global y la participación ciudadana [Sitio web], Secc. Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, Universidad del País Vasco. Consultado el 01 de enero de 2018 en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/196>
- Redacción (2012). *“La pobreza urbana”*. Consultado 01 de junio de 2017 en: <http://www.colef.mx/?estemes=la-pobreza-urbana&e=correo-fronterizo>
- Rueda, S. (2002). *“Modelos urbanos y sostenibilidad”*. En T. y. Civil, I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente, Madrid: Colegio de Ingenieros de caminos, canales y puertos, páginas: 23-48.
- Sedatu (2013-2015). *“Acuerdo de coordinación para la asignación y ejercicio de los subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General e Intervenciones Preventivas, que Suscribe la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Estado de México y los municipios de [...] Chimalhuacán, [...] Ecatepec, [...] Nezahualcóyotl, [...] Texcoco, [...]”*. En Diario Oficial de la Federación, México.

- \_\_\_\_\_ (2013-2015). “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal [...]”. En Diario Oficial de la Federación, México.
- \_\_\_\_\_ (2014-2015). “Formato del Plan de Acción Integral”. Anexo “J” de la captura de Plan de Acción Integral en el SI-UPAIS, por los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Texcoco de Mora. Documentación proporcionada en formato PDF mediante solicitud de información pública en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Gobierno Federal.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Programa de Hábitat”. Acciones y Programas. Recuperado el 11 de enero de 2016 en <http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-habitat>
- Sedesol (2004, 2006-2012). “Acuerdo de coordinación para la asignación y operación de subsidios del Programa Hábitat, Vertiente General del Ramo administrativo 20 Desarrollo Social, que Suscribe la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado de México y los municipios de Ecatepec, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, [...]”. En Diario Oficial de la Federación, México.
- \_\_\_\_\_ (2004, 2006-2012). “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal [...]”. En Diario Oficial de la Federación, México.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Datos abiertos: Programa Hábitat”. Transparencia Focalizada. Recuperado el 27 de agosto de 2015 en: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat\\_Transparencia](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)
- \_\_\_\_\_ (2015). “Programa Hábitat, 2015”. En: ‘Información estratégica de Programas Federales: SEDATU’ [ppt]. Gobierno Federal, México. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PFCFAIS/Sedatu\\_22%20enero%2015.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PFCFAIS/Sedatu_22%20enero%2015.pdf)
- Sedesol, Segob y Conapo (2012). “Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012”. Secretaría de Desarrollo Social, México, 34 p.
- Sobrino Figueroa, L. J. (2014). “Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010”. Coneval, México, 174 p.
- \_\_\_\_\_ (2015). “Evaluación en Materia de Costo-Efectividad”. Informe final. Colmex, México, 104 p.
- UN-HABITAT (2007). “UN-HABITAT por Ciudades más Seguras 1996-2007”. Nairobi, Kenia, 2ª Edición.
- Vargas V., Miguel Ángel (2013). “6 presidentes y 6 planes de desarrollo de metas similares”. Sitio web ADN político, [Columna] publicado el 30 de agosto de 2013. Consultado el 16 de julio de 2017 en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/29/6-presidentes-y-6-planes-de-desarrollo-con-metas-similares>

Zetina Nava, Nallely [Coord.] (2013). “*Carta mundial por el derecho a la ciudad*”. Revista MEC-EDUPAZ, No. III, Marzo-Septiembre 2013, Secc. Documentalia; Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 91-106. Consultado el 28 de diciembre de 2018 en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>

Ziccardi, A. (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso,-Crop.