

El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios

SARAH EVA MARTÍNEZ PELLEGRINI
AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
CRUCITA KEN RODRÍGUEZ
(Coordinadores del Volumen)

Colección: “Escenarios territoriales ante la reconfiguración del orden mundial”
Coordinada por Juana Isabel Vera López



COLECCIÓN

**ESCENARIOS TERRITORIALES ANTE LA RECONFIGURACIÓN DEL
ORDEN MUNDIAL**

VOLUMEN I

**EL ORDEN MUNDIAL RECONFIGURANDO LAS
TEORÍAS, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES Y
SUS RESULTADOS MIGRATORIOS**

Coordinación Institucional

Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.
Universidad Nacional Autónoma de México

Soporte Institucional

Coordinación de Humanidades, UNAM
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Regional Science Association International

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector
Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Armando Sánchez Vargas
Director
José Manuel Márquez Estrada
Secretario Académico
Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica
Jesús Rodrigo Ramírez Negrete
Secretario Administrativo
Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL A. C.

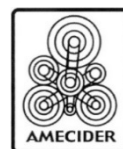
José Luis Ceceña Gámez *In Memoriam*
Presidente Honorario
Juana Isabel Vera López
Presidenta
José Gasca Zamora
Expresidente
Crucita Aurora Ken Rodríguez
Susana Suárez Paniagua
Vicepresidentas
Artemio Ramírez López
Secretario
Sergio De la Vega Estrada
Tesorero
Sarah Eva Martínez Pellegrini
José Federico Morales Barragán
María del Pilar A. Mora Cantellano
Mayanin A. Sosa Alcaraz
Vocales

COLECCIÓN
ESCENARIOS TERRITORIALES ANTE LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN
MUNDIAL

JUANA ISABEL VERA LÓPEZ
(Coordinadora de la colección)

VOLUMEN I
EL ORDEN MUNDIAL RECONFIGURANDO LAS TEORÍAS, LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS REGIONALES Y SUS RESULTADOS MIGRATORIOS

SARAH EVA MARTÍNEZ PELLEGRINI
MARÍA AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
CRUCITA AURORA KEN RODRÍGUEZ
(Coordinadores del volumen)



El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios
Volumen I de la Colección: Escenarios territoriales ante la reconfiguración del orden mundial

Los trabajos seleccionados para este libro fueron revisados por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Primera edición, 14 de noviembre de 2022

© Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510,

Coyoacán, México, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Económicas,

UNAM Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510,

Coyoacán México, Ciudad de México

ISBN UNAM Colección: 978-607-30-6938-0

ISBN UNAM Volumen I: 978-607-30-6939-7

© Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

ISBN AMECIDER Colección: 978-607-8632-28-2

ISBN AMECIDER Volumen I: 978-607-8632-29-9

Diseño de portada © Armultimedios

Compilación, corrección y formación editorial: Karina Santiago Castillo e Iván Sánchez Cervantes

Tamaño de la colección: 465 MB

Tamaño del Volumen I: 78 MB

Derechos reservados conforme a la ley.

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos, sin alterarlos, sin fines lucrativos y citando la fuente completa con dirección electrónica. Otras formas de reproducción o publicación de los contenidos requieren autorización escrita de la institución editora o de los coordinadores del texto.

Hecho en México / Made in México

ÍNDICE

Introducción	9
Primera parte. Teorías, metodologías y técnicas de análisis regional	13
Capítulo 1. Realidad territorial y orden mundial	13
<i>El Análisis De La Heterogeneidad Regional Desde La Econometría Espacial</i> Jorge Pablo Rivas Díaz y Luis Ricardo González Arrieta	15
<i>El Índice de Marginación de DP2 no es un indicador cardinal en el tiempo y el espacio</i> Óscar Peláez Herreros	31
<i>Los Modelos de Investigación de Operaciones Aplicados al Análisis Regional</i> Jorge Pablo Rivas Díaz y Dulce Nayeli Sánchez Peralta	47
<i>Estimación del Producto Interno Bruto de los municipios del estado de Hidalgo, 2013 y 2018</i> Yunuén Hernández Álvarez y Angélica María Vázquez Rojas	65
<i>Planteamiento teórico de la Geografía Regional de los Corredores Logísticos</i> Tonahtuic Moreno Codina y Celeste García Jaimes	81
Capítulo 2. Dimensiones locales de la reconfiguración: actores y proyectos	101
<i>Diseño institucional del comercio no formal en regiones fronterizas: una propuesta metodológica</i> Crucita Aurora Ken Rodríguez y Federico Morales Barragán	103
<i>El concepto de Ciudad Inteligente en Europa y América Latina</i> Ryszard Edward Rózga Luter y Raúl Hernández Mar	115
<i>Indicadores de evaluación del nivel de sustentabilidad del proyecto Tren Interurbano México – Toluca</i> Isidro Yair Nieves Rafael y Jaime Castro Campos	139
<i>Modelo teórico para la reorganización espacial provocada por el proyecto de ampliación y dragado del Canal de Zaragoza, México</i> Francisco Javier Pérez Navarrete, Juan Carlos Arriaga Rodríguez y Pedro Leobardo Jiménez Sánchez	159

Propuesta de un modelo de gestión sustentable del patrimonio. El turismo rural como opción de aprovechamiento
Josefina Lucero Morales Trujillo, Gandhi González Guerrero y Rubén Nieto Hernández 181

Segunda parte. Democracia, políticas públicas y ordenamiento del territorio 197

Capítulo 3. Participación democrática, igualdad sustantiva, municipalización y financiamiento público 197

Factores regionales de presión de la participación democrática durante pandemia en México
Francisco Rubén Sandoval Vázquez y Ladislao Adrián Reyes Barragán 199

Igualdad sustantiva en la agenda política de la XXIII Legislatura de Baja California y la LXI Legislatura de Coahuila
Juana Isabel Vera López y Hada Melissa Sáenz Vela 215

El proceso histórico de la municipalización en el Estado de Sonora, lecciones y perspectivas futuras
Roberto Ramírez Rodríguez 229

Las políticas de transferencias federales en México. Temas en materia de evaluación de desempeño estatal, (2010-2020)
Manuel Cedeño Del Olmo y Lázaro Ávila Cabrera 245

Predial Perezoso en México
Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza y Narce Dalia Reyes Pérez 259

Capítulo 4. Políticas públicas urbanas y desarrollo local y comunitario 271

Orden social urbano ante la obstrucción de tránsito peatonal y riesgos, Alcaldía Álvaro Obregón, México
Oscar Daniel Rivera González 273

La exclusión socio-espacial de los fraccionamientos cerrados como limitante al juego y la movilidad progresiva de los infantes en el espacio público. Caso de estudio Fraccionamiento Villa Madero Puebla, Pue.
José Roberto Suriano Chacón y Porfirio Eduardo Lugo Laguna 291

Espacios públicos mercantilizados: el caso del parque urbano La Mexicana, CDMX
Yadira Contreras Juárez, Octavio Castillo Pavón y Adriana Guadalupe Guerrero Peñuelas 309

<i>Participación ciudadana en Organizaciones de la Sociedad Civil en los municipios de Oaxaca: una revisión desde el enfoque del desarrollo local y el capital social</i>	
Cristhian Jesús Hernández Cervantes y Luz María García García	323
<i>Los autogobiernos indígenas en la región purépecha hacia un desarrollo comunitario</i>	
Casimiro Leco Tomas y José Manuel Fuerte García	341
Capítulo 5. Planeación urbana, metrópolis y desarrollo territorial	363
<i>Análisis del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, 2019-2021</i>	
Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez y Mayra Patricia Pérez Román	365
<i>Análisis descriptivo de la Zona Metropolitana de Pachuca 2020</i>	
Karla Susana González Quintanar y Karina Pizarro Hernández	385
<i>Comisiones del Cabildo, contribución al cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas</i>	
Julio Guillén Velázquez y Irene Barboza Carrasco	401
<i>Unidades de gestión ambiental del territorio y desarrollo rural en el municipio de San Salvador el verde, Puebla</i>	
Eduardo Ponce Alvarado y Genaro Aguilar Sánchez	421
<i>Tianguis alternativo: interacciones de actores con el territorio para la producción e intercambio de satisfactores en Pátzcuaro, Michoacán</i>	
María Carmen Mejía Argote y Karla Ávila Carreón	437
Capítulo 6. Percepción de riesgo, vivienda digna, salud y sustentabilidad	451
<i>La percepción de riesgo, una base necesaria para la gestión exitosa de las vulnerabilidades</i>	
Emma L. Iglesias Mancera, Esperanza Jaramillo Ayala y Enrique Armas Arévalos	453
<i>Análisis de la vivienda digna en Nuevo León: La significación del habitáculo social desde las políticas públicas neoliberales</i>	
Javier Solano Zambrano y Abiel Treviño Aldape	467
<i>Sindicalismo siglo XXI. Perfecto equilibrio, derecho al trabajo y la salud en el bajío Guanajuatense</i>	
José Martín Cano Martínez, Inés Ramírez Chávez y Víctor M. Hernández López	479
<i>La política de sustentabilidad de la producción de leche en América del Norte</i>	
Ramón Robledo Padilla	499

Análisis del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, 2019-2021

Melesio Rivero Hernández¹

María de los Ángeles Velázquez Martínez²

Mayra Patricia Pérez Román³

Resumen

Actualmente existe la necesidad de utilizar políticas públicas como herramienta de gestión gubernamental. El quehacer de los gobiernos, adquiere cada vez más complejidad, por lo que se requiere del desarrollo de capacidades organizacionales para generar programas y proyectos mediante esquemas flexibles de coordinación, cooperación y participación de diversas agencias. Las políticas de o sobre la ciudad son políticas públicas urbana para responder a la complejidad propia de las ciudades. En cuanto al planteamiento del problema se observa que en México existe un grave rezago en materia de planeación urbana y territorial cuyo eslabón institucional más débil son los gobiernos municipales. Históricamente en tal ámbito gubernamental se expresan los rezagos más acuciantes en la materia, ello ha dado al traste con el espíritu que animó a la reforma constitucional al artículo 115, donde la autonomía municipal se ensalzó como una virtud.

El objetivo de esta investigación es analizar el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), impulsado por el gobierno federal 2018-2024. Los propósitos del programa consideran dos aspectos: por un lado, avanzar en la construcción de un sistema de planeación, donde los gobiernos articulen de manera coordinada esfuerzos y procesos para incidir favorablemente en el territorio. Por otro lado, integrar la participación ciudadana, en sus diferentes expresiones y formas de organización, a la definición de los fines y medios para alcanzar un mejor posicionamiento global del territorio.

Como conclusiones preliminares se plantea que se está en presencia de una política pública urbana de fomento a la planeación que desde su origen tiene problemas importantes. Por una parte, la demanda de potenciales beneficiarios rebasa sus capacidades materiales y financieras; por otro, al paso de los meses el PUMOT perdió autonomía y se supeditó a otro programa, disipando su vigor inicial. Por sus resultados, el PUMOT es una política pública con un impacto limitado, por lo que difícilmente se podrá pensar en la existencia de un efectivo Sistema de Planeación Urbana y Territorial en México en el corto plazo.

Conceptos clave: Política pública urbana, Sistema, Planeación territorial

1 Dr. en Urbanismo, UAEMéx, mriveroh@uaemex.mx

2 Dra. en C.S. y A. UAEMéx, vema640828@hotmail.com

3 M. en G. y A. P. UAEMéx, mpperezr@uaemex.mx

Introducción

Uno de los programas orientados a subsanar el rezago en materia de planeación urbana y territorial en México durante la administración federal 2018-2024 es el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). El análisis bajo la perspectiva de las políticas públicas urbanas permite valorar la pertinencia y efectividad del mismo. Así, el trabajo se estructura en cuatro grandes apartados articulados bajo una lógica deductiva, a través de la cual se logra un abordaje completo del objeto de estudio. En el primero y segundo apartado se formula una nota teórica para precisar los alcances de los postulados de las políticas públicas en lo general, y de las políticas públicas urbanas en lo particular.

En la tercera parte del trabajo se da cuenta del marco normativo y de planeación como contextos de la fundamentación, surgimiento e implementación del PUMOT, de tal manera que se permite visualizar la pertinencia legal y coherencia que dicho programa guarda con el conjunto de instrumentos de planeación urbana y territorial vigentes. En el cuarto apartado, se hace un desglose del diseño, cambios y resultados del PUMOT durante una primera etapa, la cual abarca de 2019 a 2021. De ahí se desprenden una serie de conclusiones al respecto y, en particular algunas recomendaciones consideradas oportunas a raíz de la información procesada y el correspondiente análisis.

1.- Las políticas públicas como herramienta de análisis

La comprensión del alcance de las políticas públicas, pasa por la comprensión de dos términos no traducibles: *Politics* (política), *Policies* (políticas). Al respecto Aguilar y Lima (2009) señalan que el primero de ellos alude a las relaciones de poder, procesos electorales, disputas entre grupos de presión o presiones sociales a los gobiernos. La segunda acepción indica acción pública, decisiones y omisiones por parte de actores gubernamentales, sociales y privados, en un entorno de agenda pública. De ambos contenidos, se deriva el término *politics of policy*, el cual refiere a las políticas públicas como un encadenamiento doble, ya que en ellas confluyen, a veces una con más intensidad que otra, las dos condiciones. Es decir, está en la naturaleza de las políticas públicas dicha dualidad.

De acuerdo con Lahera una política pública es “[...] una toma de posición de alguien que habla en nombre del Estado, mediante la que expresa la intención de resolver de cierto modo una cuestión que, previa o simultáneamente a esa toma de posición, ha sido incorporada a la agenda estatal” (2002:1). En una política pública se identifica una relación de causa-efecto derivada de la elegibilidad de recursos con la intencionalidad de generar determinados resultados enfocados a la resolución de problemas públicos. De manera coincidente, Olavarría (2007) señala preponderancia de la intervención estatal en los temas de interés público, convertidos en focos de atención de las instituciones y del conjunto de actores interesados en generar cursos de acción con impactos favorables en el entorno social y económico de que se trate.

Para Olavarría (2007) las políticas públicas se enfocan a la resolución de problemas públicos. Estos últimos surgen cuando grupos con influencia y poder, colocan las situaciones que les afectan directa o indirectamente como problemas de necesaria atención pública, con

la impronta de solucionarse para no generar una bola de nieve de problemas con posibilidad de paralizar o dificultar la reproducción de las sociedades.

Las políticas públicas son el cauce a través del cual se concretan las formas de gobernar y de administrar en un entorno político democrático (Acuña y Chudnovsky, 2017). Los Estados Nación con un régimen político democrático, constituyen espacios para la interacción efectiva entre sociedad, a través de sus diversas expresiones organizadas. De dicho proceso participativo derivan las políticas públicas como herramienta convocante de los múltiples grupos con intereses y capacidades para incidir en la agenda gubernamental, que en su esencia, es pública por su origen, medios y fines perseguidos. Lo anterior se acompaña de la vigilancia permanente del proceso inicial, de su implementación y de su evaluación.

Un poder público legítimo, como son o deben ser los gobiernos, actúa bajo un enfoque de políticas públicas (Lahera, 2002). Bajo esa perspectiva los cursos de acción desprendidos de los flujos de información y de los objetivos públicos determinados conjuntamente con grupos de la sociedad y con los privados, tienden a determinadas orientaciones o contenidos, instrumentos y mecanismos cuya finalidad es obtener los resultados establecidos. Sin embargo, “ellas no son una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política” (Lahera, 2002: 5).

Del mismo modo, Aguilar y Lima (2009) conciben a las políticas públicas como una acción colectiva individual cuyo sentido se define a partir de los hechos reales expresados en el tiempo y espacio; donde se espera el cumplimiento de un objetivo de interés y beneficios públicos. Para ello resulta importante que los agentes, acciones, procedimientos y recursos sean sistemáticos y permanentes. De otro modo, la carencia de institucionalización de gestión de las políticas públicas, pudiera indicar ocurrencias destinadas al fallo colectivo y al derroche de recursos.

“Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento” (Aguilar y Lima, 2009:5). Lo anterior ocurre dado que las democracias se caracterizan por la convivencia entre los diferentes en un entorno político amplio donde tienen legitimidad las diferencias y, a veces, las confrontaciones derivadas de distintas racionalidades organizativas y de acción. Las políticas públicas se construyen en escenarios de conflicto, diversidad de opiniones y capacidades para incidir en el desarrollo de la acción pública. El resultado dejará algunos satisfechos y a otros no, en función de las visiones, ideas y posturas mantenidas durante el proceso. Brugué, Blanco y Boada (2014) señalan que los recursos y tecnocracia gubernamentales resultan insuficientes para la complejidad, heterogeneidad e intensidad de los problemas públicos, cuya dinámica desborda las capacidades instaladas.

Si los gobiernos requieren del concurso abierto de múltiples actores para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas, aún ello no garantiza el éxito de las mismas (Acuña y Chudnovsky, 2017). De ahí la necesidad de realizar una adecuada articulación entre organizaciones, instituciones y agentes externos al gobierno, para rebasar la condición de buenas intenciones pero resultados deficitarios. Una política pública requiere considerar con precisión las variables intervinientes para, bajo un esquema de flexibilidad y resiliencia,

adaptar oportunamente objetivos, estrategias, medios y fines establecidos. Lo anterior requiere de imaginación, innovación y una amplia comunicación, para corregir, adecuar y superar fallos de concepción y de implementación de manera oportuna, mediante la construcción de los consensos democráticos que la situación demanda.

Al respecto, Aguilar y Lima (2009) establecen ocho elementos constitutivos de las políticas públicas; mientras que Olavarría (2007) establece siete condiciones (Cuadro 1)

Cuadro 1. Elementos de las políticas públicas. Esquema comparativo

ESQUEMA AGUILAR Y LIMA	ESQUEMA OLAVARRÍA
1.- Resolución de problemas públicos acotados	a) Involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo
2.- A la toma de decisiones les precede el conflicto	b) Afectan positiva o negativamente intereses
3.- No sólo se discuten los problemas, sino las formas de abordarlos	c) Tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos;
4.-Participan múltiples actores: gubernamentales, sociales y privados	d) Se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público
5.- Siempre es un proceso	e) Involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas;
6.- Se legitima a los gobiernos	f) El actor privilegiado en ellas es el Estado
7.- Es un ciclo y nunca una secuencia de acciones.	g) Requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas
8.- La población se involucra en la solución	

Fuente: Aguilar y Lima (2009) y Olavarría (2007)

Las políticas públicas implican innovación de procesos, reingeniería y ajustes permanentes, bajo un contexto de vigilancia informada por parte de los actores participantes. Al respecto Brugué, Blanco y Boada (2014:12) señalan que “La innovación supone un salto cognitivo que solo se produce a través de una reflexión colectiva y democrática”. Es decir, la innovación surge de los grupos, de los colectivos que complementan racionalidad tecnocrática necesaria en todo el proceso de las políticas públicas. Así la racionalidad técnica, propia del escritorio y la ciencia, se complementa con la racionalidad deliberativa propia de la experiencia práctica e histórica de los agentes externos al gobierno, curtidos en la plaza pública, la lucha social, en el desencanto y en la esperanza.

Lahera (2002) concibe a las políticas públicas como un mecanismo adecuado de organización para los diferentes sectores de la administración pública y para la sociedad en su conjunto. Ellas permiten una mirada más amplia del quehacer gubernamental dada la transversalidad, concurrencia y coordinación presentes en los cursos de acción, cuya consecuencia es potenciar el rendimiento esperado de los recursos públicos. Lo anterior

implica construir paulatinamente e institucionalizar mecanismos para superar los problemas de comunicación típicos de un proceso de políticas públicas (Lahera, 2002: 6), a saber:

- a) Formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades
- b) Acciones sin declaraciones
- c) Declaración sin acción
- d) Formulación de políticas sin diseño claro de ejecución
- e) Incumplimientos sin reclamos viables.

Los dos primeros incisos refieren inexperiencia, falta de conocimiento o en su caso arrebatos antidemocráticos por parte de los gobernantes. El inciso tercero refiere a un conjunto de actores simuladores de sensibilidad social, económica y política, cuya participación denota más interés por tener cobertura mediática y protagonismo político que capacidades para construir la lenta y demandante política pública. Aunque el tiempo transcurre veloz en términos gubernamentales, ello no implica la falta de rigor técnico requerido para elaborar diagnósticos, así como para dedicar el tiempo para la interlocución entre los actores de las políticas para lograr un adecuado diseño y, sobre todo, responsabilidades, recursos tareas y compromisos necesarios para implementar las acciones correspondientes.

Finalmente, se deben construir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas apropiados a los esfuerzos realizados por el conjunto de actores. La muestra más clara de efectividad e impacto se concreta en la resolución de los problemas públicos y mejora de las condiciones de existencia de los grupos sociales para los cuales se diseñaron los cursos de acción.

2.- La particularidad de las políticas públicas urbanas y el mejoramiento urbano

La atención social e institucional del fenómeno urbano deriva de los procesos cambiantes en la organización del espacio urbano, o como señalan Falú y Marengo (2004: 213) “estamos en el inicio del milenio urbano, en el cual la ciudad ocupa un rol nuevo y central en el panorama mundial globalizado”. Así, el quehacer de los gobiernos, adquiere cada vez más complejidad, por lo que se requiere del desarrollo de capacidades organizacionales para generar programas y proyectos mediante esquemas flexibles de coordinación, cooperación y, participación de diversas agencias, así como de la integración de actores exógenos con intereses propios y lógicas de actuación específicas.

Las políticas de o sobre la ciudad son políticas públicas. La construcción de decisiones públicas, “de políticas concretas, sean éstas planes, instrumentos o proyectos específicos para la ciudad” (Bejarano, 2012: 18) son políticas públicas que abordan asuntos concretos identificados como problemas públicos, cuya característica fundamental es responder a una idea de ciudad o a un modelo de la misma. Las políticas públicas urbanas conforman un entramado a través del cual “se plantea, decide y direcciona el deber ser de las acciones y de las decisiones sobre el territorio” (Bejarano, 2012: 57). Son un conjunto de ideas sobre lo que debería ser la ciudad, en términos de sus cualidades, dimensiones y atributos, en torno a las

cuales se construye, se usa, se vive. Dicho conjunto de ideas responde a los valores, normas e imágenes que los diversos actores de la ciudad poseen. Por esta razón, las ciudades y las políticas construidas en su nombre tienen vigor, cimas y valles; así como momentos de esplendor y caída. Son vitalidad pura.

Bejarano (2012) comparte la perspectiva de que toda política pública, en particular las urbanas, tienen dos dimensiones: la temporal y la espacial. En relación con la primera se alude a la coyuntura particular en que se expresa el problema público a diferencia de otros momentos, donde las cualidades y características varían según la propia dinámica del problema. En relación con lo espacial, señala las variaciones intrínsecas según el lugar, ya que los comportamientos económicos, políticos y sociales de cada territorio o ciudad son diferentes, aunque existan paralelismos temporales. Si bien existen referentes comunes y puntos de semejanza en las ciudades, finalmente será la lectura puntual de las condiciones prevalecientes en términos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales los factores determinantes del sentido de las políticas públicas urbanas.

El abordaje del quehacer de los diversos actores del espacio urbano, puede realizarse bajo un enfoque de políticas públicas. Al respecto Vázquez (2013) señala necesario integrar al análisis los aspectos institucionales y los actores interesados en los beneficios generados por un estado de cosas urbano prevaleciente en un tiempo y espacio dados. Actores públicos, privados y sociales que se mueven en un escenario institucional del cual intentan obtener las mayores ventajas posibles en un contexto de transformaciones aceleradas de las ciudades. Del mismo modo Falú y Marengo (2004) sostienen que las políticas públicas urbanas en un principio serán regulatorias, para después pasar a un nivel donde se busca la corrección de desigualdades; es decir, primero se aspira al control y al equilibrio, para crear condiciones hacia la equidad urbana.

Para Bejarano (2012) existen tres momentos, enlazados como “engranaje de tres piñones”, de la acción sobre el territorio: el deber ser, lo que se puede hacer y lo que se decide hacer sobre el territorio. Como referente general y guía de la acción se conforman las políticas públicas (deber ser); al segundo momento le corresponde el lugar a lo que el autor denomina planificación, en la cual se indican los medios para lograr “lo que se puede hacer” sobre el territorio. La tercera (lo que se decide hacer) incluye al gobierno como entidad que maniobra los dos primeros “piñones del engranaje” mediante la construcción de instrumentos de acción y la toma de decisiones. Todo el engranaje requiere de coordinación y sincronización en el tiempo y en el espacio.

Para Oszlak (2011) el fenómeno urbano es una de las diversas formas adoptadas por el Estado para dar respuesta a las cuestiones urbanas problematizadas, ante lo cual se proponen determinados objetivos. La problemática de lo urbano no se restringe únicamente a los problemas sociales y económicos; también se vincula con la capacidad efectiva de los Estados para mantener la gobernabilidad de sus territorios (Varela, 2015). Por ello, las instituciones estatales tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas desde dos perspectivas: la moral y la conflictual. A la primera le atañe la condición social precaria de los beneficiarios y; para la segunda, la atención de las tensiones generadas por la segregación socio espacial prevaleciente.

Los Estados requieren imaginación y creatividad para comprender sus realidades urbanas particulares ante las cuales deben diseñar e implementar políticas públicas urbanas;

es decir; no aplicar recetas estandarizadas (Delgadillo (2014). Las necesidades de los habitantes de las ciudades demandan la apertura del horizonte de las políticas públicas urbanas más allá de la parte física y económica. Bareboim (2012) entiende a las políticas públicas urbanas como la dimensión espacial del Estado de Bienestar; ya que ellas aterrizan como regulaciones e instrumentos para normalizar la división económica y social del espacio. Como aspectos particulares se integran en las políticas urbanas la localización y reestructuración económica del territorio, las regulaciones de los usos del suelo, la vivienda, equipamientos, infraestructura, transporte, así como la oferta de servicios públicos.

Con respecto al mejoramiento urbano, este se define como “...una acción organizada, pública o colectiva, para la transformación del espacio físico urbano (Castrillo, 2014: 83). Dicha transformación se sostiene en interpretaciones prácticas y simbólicas compartidas por los habitantes de un espacio dado. En su alcance amplio el mejoramiento urbano alude a prácticas urbanísticas orientadas a acrecentar la calidad de vida en los barrios populares, sobre todo. De acuerdo con Guzmán (2016: 23) los propósitos del mejoramiento abarcan una diversidad de problemáticas, entre las que destacan los conflictos ambientales, pobreza urbana, exclusión social, zonas de riesgo, asentamientos irregulares y, en general, aspectos que resultan conflictivos en zonas populares.

El mejoramiento urbano no es la aplicación de recetas homogeneizantes de los espacios. Al respecto, Castrillo (2014) establece como principio de intervención el reconocimiento de las dinámicas propias de los espacios, los recursos disponibles, así como las aspiraciones urbanísticas de los habitantes. Los resultados de dichas intervenciones pudieran no coincidir con las grandes paradigmas urbanísticos clásicos o de moda; sin embargo, la percepción de la utilidad, funcionalidad y simbolismo otorgado por las comunidades asentadas serán factores a considerar permanentemente. Rojas (2009) señala “la escala es importante”; esto es, los niveles de participación en el diseño, construcción y uso de los artefactos del mejoramiento urbano deben considerar los límites y alcances de los actores públicos, privados y sociales; así como el modelo de ciudad establecido en el horizonte temporal.

Los aspectos relevantes del mejoramiento urbano son la combinación de inversiones en infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, con el propósito de asegurar el uso adecuado de los servicios y la sostenibilidad de las comunidades. Para Sotomayor (2003) algunos aspectos relevantes para lograr los propósitos antes enunciados son la generación de capacidades y organización de las comunidades; al mismo tiempo que una adecuada articulación con los diferentes niveles de gobierno.

De ese modo, puede existir complementariedad, coordinación y colaboración entre los actores para producir bienes y servicios de calidad destinados al desarrollo de las comunidades. La marginación de grupos comunitarios implica perder la trascendencia presente y futura de las intervenciones urbanas de mejoramiento. De la misma forma, Gámez (2013) señala que los programas de mejoramiento urbano se enfocan a crear una estructura urbana, jerarquización de vialidades, a través de elementos básicos de valorización, lugares de encuentro, creación de barrios y la densificación.

3.- Marcos normativo y programático del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)

El marco normativo del PUMOT se encuentra en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU). En el artículo 7 se señala que las atribuciones en materia de planeación, así como de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales⁴. Por otra parte, en la fracción XXII del art. 8 se establece que es atribución de la federación fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En el artículo 10 (frac. I) se señala como atribución de los gobiernos estatales legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales. De manera complementaria se establece en la frac. XV, del mismo artículo, la atribución estatal de coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas, sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En el nivel municipal, se encuentran las atribuciones más importantes y claras respecto a las atribuciones de los gobiernos locales para formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano (art. 11). Lo anterior guardando congruencia con los instrumentos de planeación urbana que elaboren los gobiernos federal y estatales, así como con las normas oficiales mexicanas. Las decisiones de planeación y administración del territorio local, impactan de manera concreta en las formas de ocupación del suelo (Frac. II, art. 11), más allá de lo que los otros ámbitos de gobierno planteen al respecto. Lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos municipales marca el sentido del verdadero desarrollo urbano de este país. De ahí la relevancia de una correcta gestión territorial por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte y en cuanto al Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, el artículo 22 de la LGAHOTyDU establece que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde el principio de concurrencia se aplica de acuerdo a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno. En el artículo 101 se señala que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones territoriales...fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado, para (entre otras cosas): el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o Zona Metropolitana (frac. II); así como el fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para el Desarrollo Urbano (Frac. VII); igualmente, la adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano (frac. X).

⁴ Se denomina así a las 16 Alcaldías de la Ciudad de México

En otro orden de ideas, el mejoramiento urbano se define en la LGAHOTyDU (Frac. XXIV art. 3) como “la acción tendente a reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamientos y servicios, las zonas de un Centro de Población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente”. Del mismo modo se señala en el artículo 11, frac. IV como atribución municipal, aunque no de manera exclusiva, la promoción y ejecución de acciones de mejoramiento de los centros de población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

El mejoramiento como facultad municipal se refuerza en los artículos 40 y 41 de la LGAHOTyDU, cuando se establece que los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas, entre otras, para el mejoramiento de los centros de población. Del mismo modo, se amplían las atribuciones municipales mediante la formulación de programas parciales, así como la definición de polígonos de actuación. En el art. 51 se establece la obligatoriedad municipal para establecer las acciones específicas para la creación de infraestructura, equipamiento, servicios, suelo, vivienda y espacios públicos, entre otros.

Del análisis del contenido de la LGAHOTyDU en lo que respecta a las atribuciones en materia de planeación, coordinación y concurrencia, así como lo específico del mejoramiento urbano, se desprende la idea de la compleja tarea a desarrollar por las instancias gubernamentales. Particularmente, la apuesta institucional recae en los gobiernos municipales dadas las delicadas responsabilidades urbanas objeto de su competencia. Los gobiernos estatales y federal, tienen un rol complementario para robustecer las tareas locales. La impronta de confluir en esfuerzos y recursos para lograr resultados favorables en el ordenamiento del territorio no puede esperar. El camino normativo está trazado, falta la comprensión de los postulados y su puesta en práctica por los primeros responsables: los gobiernos locales.

Respecto a los aspectos programáticos con los cuales se vincula el PUMOT, este instrumento se alinea con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 (PNOTyDU), particularmente con los objetivos 1 y 3 establecidos en dicho programa. El primer objetivo señala: “impulsar un modelo de desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible, para el bienestar de la población y su entorno” (SEDATU, 2020:15); mientras que en el objetivo 3 se plantea “transitar a un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socio espaciales en los asentamientos humanos” (SEDATU, 2020:15).

Planteados en términos generales, los dos objetivos (1 y 3) del PNOTyDU colocan los retos en materia urbana y territorial en un nivel elevado. En principio se requiere “contar con un modelo”, el cual requiere de una construcción no sólo técnica, sino al mismo tiempo abierta al escrutinio social y políticamente consensada. De otro modo los riesgos son, también, altos; porque técnicamente los planes pueden ser impecables, pero no apropiados socialmente y políticamente inviables por no estar dentro de la agenda de los tomadores de decisiones. Además, “justo, equilibrado y sostenible” debe soportar la crítica respecto a qué se entiende en relación a tales conceptos. Finalmente, la búsqueda del “bienestar de la población” ya es un propósito implícito de todo Estado-Nación, no puede ser de otra manera.

La expresión contenida en el objetivo 3 “ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables” se debe revisar con cuidado. Buscar si efectivamente existe coherencia o contradicción entre lo planteado. Parecieran dicotomías: “ciudades sostenibles-económicamente viables”, dadas las racionalidades diferenciadas entre cada una de ellas. E igualmente, la misma interrogante se puede plantar respecto a “ordenadas-equitativas”, donde no necesariamente lo “ordenado” equivale a “equitativo”. Los insumos, servicios, equipamientos y artefactos de las ciudades pueden estar perfectamente acomodados para favorecer a unos y limitar el acceso a otros. Ese delicado equilibrio requiere discusión abierta y sociedades democráticas para ensayar y avanzar.

En cuanto a las Estrategias Prioritarias y Acciones que contiene el PNOTyDU, en el numeral 12.6 (perteneciente al objetivo 1) se determina “impulsar mecanismos para la concertación y coordinación, entre los distintos órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad en la planeación y ejecución de programas y proyectos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a escala regional” (SEDATU, 2020: 47). De manera complementaria, en la acción puntual 1.4.2 se propuso “apoyar la formulación y la actualización de los programas de OT y DU integrales en la escala regional, estatal, metropolitana y municipal, con un enfoque sistémico” (SEDATU, 2020: 49). En el objetivo tercero la acción puntual 3.2.3 se determinó “generar mecanismos de apoyo dirigidos a los municipios, para que se fortalezca la regulación y el ordenamiento de los centros urbanos” (SEDATU, 2020: 58).

Las estrategias muestran la disposición programática del gobierno federal, a través de la secretaría de Estado correspondiente, para contribuir con los gobiernos estatales y, sobre todo, municipales; para que observen responsablemente sus facultades y atribuciones legales. Cabe destacar que la LGAHOTyDU reconoce los principios constitucionales del artículo 115, donde los municipios son actores fundamentales en la gestión del desarrollo urbano. No obstante, la práctica efectiva del ejercicio gubernamental de manera concurrente en materia urbana no ha generado resultados positivos en el ordenamiento territorial. Las disparidades existentes en cuanto a capacidades técnicas, administrativas y económicas de los gobiernos se reflejan en el descontrol de los procesos, así como en las formas complejas de ocupación del territorio y la conformación de espacios urbanos. Más bien, se está en presencia de vacíos que son aprovechados por grandes desarrolladores inmobiliarios, organizaciones sociales, partidos políticos o simplemente, la ignorancia institucional y/o social al respecto.

Los problemas de la gestión urbana inician en el eslabón institucional más débil de la cadena: los gobiernos municipales. Históricamente en tal ámbito gubernamental se expresan los rezagos más acuciantes en la materia. Existe un déficit en la planeación urbana que se refleja en la baja calidad de la gestión urbana, lo cual es una contradicción grave respecto a la primacía municipal para planear y administrar los usos del suelo en sus demarcaciones. El conjunto de decisiones equivocadas, la ausencia de instrumentos de planeación y estructuras administrativas ineficientes han dado al traste con el espíritu que animó a la reforma constitucional al artículo 115, donde la autonomía municipal se ensalzó como una virtud. Nada más alejado de la realidad.

4.- Diseño y resultados del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT)

En 2019 el PUMOT operó como un programa con presupuesto y reglas de operación propias (DOF, 2019); sin embargo, a partir de 2020 solo es una línea de atención del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) (DOF, 2020), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). En su origen, el objetivo general del PUMOT radicó en fomentar el ordenamiento territorial y urbano de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales, "...otorgando subsidios a los gobiernos locales para la elaboración o actualización de sus planes de ordenamiento territorial" (CONEVAL, 2020:16).

En lo general, el PMU tiene como objetivo el contribuir a la reducción de las condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que viven en ciudades de 50, 000 habitantes o más y que forman parte del Sistema Urbano Nacional /SUN). El PMU cuenta con dos componentes: a) Mejoramiento Integral de Barrios y Regulación y Certeza Jurídica y, b) Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) (CONEVAL, 2020:16). El PMU es el programa de la administración federal 2018-2024, cuyo propósito es dar soporte físico y periférico a los grandes proyectos de infraestructura del gobierno federal, tales como el Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles", la refinería de Dos Bocas y el Tren Maya. Es decir, es un programa a través del cual se plantea mitigar los efectos sociales, ambientales y urbanísticos generados por la construcción de tan grandes infraestructuras. Su universo espacial de acción no se circunscribe solo a las zonas de impactos generados por dichas obras, ya que también se han emprendido proyectos en municipios considerados prioritarios por parte del gobierno federal.

El cambio que tuvo el PUMOT entre 2019 y 2020 le hizo perder independencia presupuestaria y pasó, subordinadamente, a formar parte de un conjunto mayor de acciones gubernamentales (Mejoramiento Urbano), lo cual implicó una pérdida de fuerza y trascendencia institucional, política y social. Con el cambio, el presupuesto del PUMOT se limitó al pasar a un segundo plano; es decir, no fue creciendo conforme el paso de los años para buscar un mayor impacto, sino que se colocó a la sombra de otro programa prioritario, con mayor lustre político. Como señala el Colegio de México (2019), con dicho cambio, se perdió la oportunidad de impulsar un mayor número de planes municipales, metropolitanos y territoriales congruentes entre sí.

Operativamente, la vertiente del PUMOT, depende de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la cual es responsable de la ejecución, dirección y planeación del PMU. En dicha subsecretaría, corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda (DGDUSV) emitir y gestionar las convocatorias, la entrega de apoyos y el seguimiento a los convenios establecidos con las entidades y/o los gobiernos municipales en materia de formulación de planes de desarrollo urbano. La importancia de cumplir con dicho objetivo radica en la superación de los rezagos estructurales en materia de planeación urbana de los municipios mexicanos, zonas metropolitanas y entidades de país. En el ámbito municipal han pasado casi 40 años de la reforma al 115 constitucional y aún los gobiernos locales no pueden dar cumplimiento a un mandato elemental, ello muestra un gran déficit cuyas consecuencias negativas recaen en la población y en el territorio.

El PUMOT se planteó como un instrumento adecuado para articular los objetivos sociales, espaciales y funcionales con la acción concreta de los gobiernos, con la visión de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población (CONEVAL, 2020). Los objetivos específicos del PUMOT consisten en:

- Propiciar la congruencia entre los objetivos, estrategias y líneas de acción de los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial, a fin de abonar en la implementación de las acciones, programas y proyectos de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Fomentar la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial y urbana de las entidades federativas, zonas metropolitanas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF, 2019).

Los objetivos específicos del PUMOT consideran dos aspectos: por un lado, avanzar en la construcción de un sistema de planeación, donde los gobiernos articulen de manera coordinada esfuerzos y procesos para incidir favorablemente en el territorio. Por otro lado, integrar la participación ciudadana, en sus diferentes expresiones y formas de organización, a la definición de los fines y medios para alcanzar un mejor posicionamiento global del territorio. No obstante lo anterior, las rutinas de los gobiernos de todo orden, no han propiciado avances en décadas, lo cual ocasiona pérdidas cuya reconstitución llevará largo tiempo. Igualmente, la participación ciudadana en la planeación del desarrollo en general y, urbano en particular, no se ha institucionalizado más allá de los aspectos normativos; es decir, se reconoce su importancia y se establecen normas al respecto, pero no aterrizan en la práctica cotidiana de la gestión pública

En el PUMOT de 2019 el problema público identificado fue el limitado índice de elaboración y actualización de los instrumentos de planeación territorial por parte de los gobiernos municipales y estatales. De acuerdo con el CONEVAL (2020) en 2019 el 75% de los municipios del país, 15 estados y 41 (de 74) zonas metropolitanas carecían de algún instrumento de planeación territorial. Incluso, el problema se agudiza cuando se trata de planes territoriales metropolitanos, ya que en su formulación e implementación deben coordinarse y colaborar distintos ámbitos de gobierno, así como entidades estatales (DOF, 2020). A través del PUMOT el gobierno federal intentó subsidiar los gastos que implican la formulación de planes territoriales de los municipios, alcaldías de la Ciudad de México, zonas metropolitanas y estados de la república; todos ellos, de conformidad con la LGAHOTyDU, están obligados a formular e instrumentar dicho instrumento (COLMEX, 2019).

De acuerdo con sus primera reglas de operación (DOF, 2019), el PUMOT se planteó con cobertura nacional, instrumentándose en zonas definidas por criterios, componentes, priorización, elegibilidad y disponibilidad presupuestal (DOF, 2019). Es decir, el programa se anunció como una gran herramienta para alcanzar el propósito mayor de que México contase con un efectivo sistema de planeación urbana y territorial. Sin embargo, cuando ya aparecen términos tales como “zonas definidas por criterios y componentes” ya se está en presencia de sesgos e insuficiencias, porque en realidad esa expresión delimita, más que incluir. También, la expresión “priorización, elegibilidad y disponibilidad presupuestal” le pone candados al posible número de solicitudes de subsidio. Plantear el PUMOT como la

alternativa más completa para dar forma a un sistema de planeación, pero no disponer de las capacidades y recurso suficientes, limita desde el inicio los posibles alcances de dicha política pública.

El esquema descrito líneas arriba da cuenta de las debilidades operativas para concretar los postulados de la LGAHOTyDU, ya que en ella se establece la atribución y obligatoriedad para los gobiernos. Sin embargo, en la práctica, y en lo general, los gobiernos no cumplen con el marco institucional, mismo que juraron cumplir y hacer cumplir en la reglamentaria toma de protesta. Ante tal situación, la SEDATU estableció la política de atender a los municipios, zonas metropolitanas y/o entidad federativa con más de 50 mil habitantes. Esto quiere decir, en los hechos, atender a la mayor parte de los 2,470 municipios del país. Con el subsidio que se otorga, por única vez, previa solicitud de los gobiernos, se espera que haya efectos positivos sobre las condiciones de vida de los habitantes de las demarcaciones político administrativas. A pesar de ello, y de que pareciera sencillo acceder al subsidio, lo cierto es que los gobiernos no han atendido la política pública federal.

Incluso el CONEVAL (2020) reconoce que el PUMOT es un esfuerzo importante para consolidar en el país la planeación urbana y territorial. En la evaluación que dicha instancia realizó al programa, se destacó la opinión favorable por parte de los funcionarios estatales y municipales beneficiados, en torno a la forma de instrumentar el PUMOT. Particularmente, las opiniones positivas fueron en aquellos municipios con rezagos estructurales en la materia, de esa manera se pudo acceder a una puesta en forma de los instrumentos de planeación urbana y territorial. Convendría hacer una revisión posterior, para estudiar los problemas de la instrumentación de los mismos en tales lugares.

Al mismo tiempo, el propio CONEVAL (2020) resalta cuatro limitantes que obstaculizan la institucionalización de la planeación territorial en mayor número de municipios. El primero alude a los marcos normativos estatales desactualizados que indican un desconocimiento de la estrecha relación entre planeación territorial y desarrollo; el segundo, es de escasez económica, sobre todo acentuada en los gobiernos municipales; el tercero, se relaciona con los bajos niveles técnicos de los recursos humanos estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; la cuarta limitante (y quizá la más importante) es la de carácter político, ya que según la lógica preponderante y los intereses de los grupos políticos locales, será el avance en la formulación de los instrumentos de planeación territorial.

Ante un escenario de carencia de instrumentos de planeación territorial y como una manera de establecer prioridades para el otorgamiento de subsidios, la SEDATU estableció criterios para cada orden de gobierno. En el nivel estatal se determinó que los estados de la república deben mostrar carencias por acceso a calidad y espacios de vivienda, carencias por acceso a servicios básicos en la vivienda, altas tasas de informalidad laboral y elevadas tasas de incidencia delictiva; en todos los casos por encima del promedio nacional. A nivel metropolitano, son tres las consideraciones: en principio que estén incluidas en una declaratoria de zona metropolitana; segundo, que se encuentren en un solo territorio estatal y, tercero, que pertenezcan a un área de influencia inmediata de algún proyecto prioritario del gobierno federal. Finalmente, a nivel municipal se estableció un criterio poblacional mayor a 50 mil habitantes, que no cuenten con Plan Territorial o de Desarrollo Urbano, o que no hayan actualizado sus planes recientemente y, del mismo modo, que estén en las zonas de

impacto de los proyectos de infraestructura federal. En todos los casos el apoyo es por una única ocasión⁵ (CONEVAL, 2020).

El modelo general de procesos para acceder al financiamiento a través del PUMOT se estructura en siete fases básicas y dos complementarias, a saber:

- 1.- Planeación
- 2.- Difusión (convocatoria)
- 3.- Solicitud de apoyo
- 4.- Selección de beneficiados
- 5.- Entrega del apoyo
- 6.- Producción del bien o servicio
- 7.- Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Las dos fases complementarias son: a) Contraloría social y satisfacción de usuarios y; b) Evaluación y transparencia. En toda esta cadena del proceso, la instrumentación da inicio con la firma de un Convenio de Coordinación entre la SEDATU y el gobierno de que se trate, a través de su dependencia con atribuciones en materia de desarrollo urbano, sea esta instancia una dirección o algún instituto de planeación estatal, metropolitano o municipal.

Al revisar la asignación presupuestal al PUMOT, se observa una tendencia decreciente según el paso de los meses. En 2019 registró un presupuesto inicial de 37, 066,052 pesos, cantidad posteriormente disminuida a 28, 066,052 pesos (CONEVAL (2020)⁶. Al año siguiente (2020) se desconoce el monto particular asignado al PUMOT, ya que al estar supeditado al presupuesto general del PMU (en 2020 se le asignaron al PMU 4, 056, 439,786 pesos) no es posible discernir la proporción correspondiente al PUMOT (CONEVAL, 2020). El presupuesto se distribuyó de acuerdo con las solicitudes presentadas en la vertiente de fomento a la planeación sin que exista un estudio de diagnóstico.

La debilidad generada a partir de eliminar al PUMOT como un programa con reglas de operación y presupuesto propios, radica en la dificultad para determinar con precisión los montos anuales de los cuales puede disponer para cumplir su objetivo. Al mismo tiempo, ello implica generar retrasos en el proceso de emisión de las convocatorias, dada su supeditación a la lógica y tiempos del PMU, lo cual pone en riesgo la operatividad de la vertiente PUMOT. No es posible identificar metas anuales claras y precisas y, por lo tanto, se está en presencia de improvisación como pauta de actuación gubernamental.

En cuanto a los resultados, en el Primer Informe de Gobierno (Gobierno de México, 2019) se consignó que de enero a junio del año reportado, se recibieron 128 solicitudes para proyectos de instrumentos de planeación territorial y de desarrollo urbano estatal, metropolitano y municipal. De ese total sólo se emitieron 14 oficios de autorización, a los

⁵ El monto máximo establecido del subsidio por cada ámbito gubernamental es: 2.5 millones de pesos a nivel estatal; 2.5 millones de pesos a nivel metropolitano y 2 millones de pesos a nivel municipal (CONEVAL, 2020: 31)

⁶ Finalmente se ejercieron únicamente 22.3 millones de pesos (CONEVAL, 2020)

cuales se les asignó un presupuesto de 19.5 millones de pesos. Los subsidios recayeron en los municipios de Morelia y Lázaro Cárdenas (Michoacán), Bahía de Banderas (Nayarit), Acuña y Piedras Negras (Coahuila), Matamoros (Tamaulipas), San Luis Río Colorado (Sonora), Texcoco (México), Centro (Tabasco), Othón P. Blanco (Quintana Roo), Los Cabos (Baja California Sur), Campeche (Campeche), Palenque y Ocosingo (Chiapas) (Gobierno de la República, 2019: 140). Como puede observarse, hubo un gran trabajo en el diseño del PUMOT, sin embargo los números reportados para ese año inicial, resultan más que bajos para los recursos económicos, humanos y materiales disponibles por parte de la SEDATU.

En el Segundo Informe (Gobierno de México, 2020), se asentó que durante el periodo comprendido entre septiembre y diciembre de 2019 se apoyaron 15 proyectos en 12 entidades federativas con recursos por 20.6 millones de pesos. La distribución de los apoyos fue de la siguiente manera:

- 1: Plan estatal: 1 proyecto,
- 2.- Plan metropolitano: 1 proyecto
- 3.- Planes municipales de desarrollo urbano: 13

Los beneficiados fueron: el estado de San Luis Potosí, la zona metropolitana de Mérida (Yucatán), así como los municipios de Acuña (Coahuila), Bahía de Banderas (Nayarit), Campeche (Campeche), Ecatepec y Texcoco (Estado de México), Lázaro Cárdenas y Morelia (Michoacán), Los Cabos (Baja California Sur), Matamoros (Tamaulipas), Othón P. Blanco (Quintana Roo), Piedras Negras (Coahuila), San Luis Río Colorado (Sonora), y Veracruz (Veracruz) (Gobierno de la República, 2020: 205). Al observar la información reportada en los informes de gobierno 2019 y 2020 se nota con toda claridad la duplicidad de información, pues resulta que 11 municipios fueron subsidiados doblemente, lo cual contraviene el lineamiento del PUMOT de otorgar por una sola ocasión el subsidio. Esto da cuenta de una mala gestión del programa o de un manejo discrecional de los recursos. En 2109 se gastaron 19.5 millones de pesos y en 2020 fueron 20.6 millones de pesos, pero asignados casi en los mismos municipios. Algo salió mal.

Además, al año 2020 se deben sumar 14 millones de pesos para subsidiar igual número de proyectos municipales para apoyar en la elaboración o actualización de sus instrumentos de planeación (Gobierno de la República, 2020: 206). Debe aclararse que en el Segundo Informe no se da cuenta de los municipios, zonas metropolitanas o estados receptores del subsidio, la información sólo aparece de manera general sin especificar lo indicado. Es decir, no es posible discernir si vuelve a duplicarse o, efectivamente, se emprendieron nuevos proyectos. Ello habla de mala calidad en la gestión.

En lo que corresponde al Tercer Informe (Gobierno de México, 2021) se registraron 15 proyectos, desarrollados de septiembre a diciembre de 2020, con un monto de 12.9 millones de pesos, repartidos de la forma siguiente:

- 1: Plan estatal: 1 proyecto,
- 2.- Plan metropolitano: 1 proyecto
- 3.- Planes municipales de desarrollo urbano: 13

Para este año los receptores del subsidio fueron: El Estado de Veracruz; la zona metropolitana de Poza Rica (Veracruz); así como los municipios de Jaltenco, Tecámac, Tonanitla y Zumpango (Estado de México); Tizayuca (Hidalgo), Cd. Juárez (Chihuahua); Tijuana y Mexicali (Baja California); Nogales (Sonora); Cárdenas y Nacajuca (Tabasco); Minatitlán (Veracruz) e Iguala (Guerrero). Al observar los montos asignados y el número de proyectos por cada informe, se observa una disminución en la cantidad por 2 millones de pesos, pero asignados a una cantidad igual de proyectos (15).

Es probable hayan aplicado el criterio de “disponibilidad de recursos” señalado en párrafos anteriores. También se destacan los apoyos asignados a cuatro municipios del estado de México y a uno del estado de Hidalgo; todos ellos pertenecen al radio de impacto generado por la construcción del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. Esta situación denota la supeditación del PUMOT a los objetivos del PMU, los cuales consisten en amortiguar los efectos generados por las obras emblemáticas del gobierno federal.

Finalmente, si se atiende al número de proyectos subsidiados y reportados en los informes gubernamentales, así como los recursos asignados a tal efecto, y se compara con el potencial de demanda derivada de número de municipios necesitados de un instrumento de planeación urbana y territorial, estamos en presencia de una política pública con un impacto magro. En estas condiciones, difícilmente se podrán cumplir los objetivos específicos y el general establecidos en el PUMOT. Esto es indicativo de la permanencia del rezago estructural en materia de planeación territorial del país, con las secuelas naturales derivadas de tal condición. Difícilmente se podrá pensar en la existencia de un efectivo Sistema de Planeación Urbana y Territorial en México al finalizar el sexenio de gobierno federal 2018-2024.

Conclusiones y propuesta

Las políticas públicas son una forma de intervención surgida a raíz de la existencia de problemáticas específicas, bajo la premisa de generar bienes y/o servicios adecuados para revertir las condiciones negativas hacia la sociedad, el territorio y el ambiente. Los componentes de las políticas aspiran a ser idóneos, coherentes y pertinentes para atender la complejidad de su implementación y de los problemas públicos existentes. Mucho peso tienen los aspectos presupuestales al momento de definir las líneas de acción identificadas en los diagnósticos correspondientes; debe existir una justificación plena del ejercicio presupuestal.

En materia de políticas públicas urbanas en México, el diseño del PUMOT se centró en el fomento de la planeación urbana y el ordenamiento territorial dados los rezagos estructurales que en la materia se presentan en el país. En un principio tuvo un lugar importante en el conjunto de programas con reglas de operación propias, así como asignaciones presupuestales para la consecución de sus propósitos. No obstante lo anterior, esta condición solo tuvo una duración de un año. Es decir, no se permitió la maduración del programa, observar sus resultados y el impacto en el área de problema público identificado.

Supeditar el PUMOT implicó en los hechos mantener en un lugar marginal a la planeación territorial, reproduciendo así la tendencia estructural observada en México desde décadas atrás. En particular se debe resaltar el hecho de que al respecto, no se hayan abierto

espacios para la participación ciudadana sobre los alcances y cambios necesarios en el PUMOT. En particular la LGAHOTyDU, así como en el Objetivo 11 de los Objetivos del Desarrollo sostenible, subrayan la importancia de incluir a las poblaciones residentes en los municipios, zonas metropolitanas y entidades del país, en la formulación de los planes y programas, para de esa manera contribuir a la elaboración de diagnósticos realistas, así como en la definición de estrategias y rutas de acción. He ahí otra falla.

Con el cambio de 2020 en el PUMOT, los propios responsables del PMU debieron hacer esfuerzos por integrar la nueva vertiente de planeación. Ajustar su diagnóstico, los conceptos, estrategias, objetivos generales y particulares; para de esa forma armonizar ambos programas. Sobre todo, el asunto presupuestario se coloca como un momento administrativo difícil de conciliar. Ello trae como resultado problemas para hacer un seguimiento puntual del PUMOT, bajo en un escenario de transparencia y rendición de cuentas.

Como se pudo observar en la información recaba, se está en presencia de una política pública urbana de fomento a la planeación que desde su origen tiene problemas importantes. Por una parte el universo de atención es sumamente amplio, porque el número de probables usuarios, gobiernos municipales, estatales y zonas metropolitanas, rebasa cualquier curso de acción planteado para un sexenio. Además, los recursos financieros destinados al PUMOT son meramente simbólicos. El PUMOT nació pobre y su marginación como programa autónomo lo empobreció más. Los resultados presentados en los informes de gobierno, denotan una limitada cobertura e impacto en el escenario nacional.

Como se planteó al inicio de esta conclusión, los resultados observados permiten sostener, por el momento, que estamos ante una política pública urbana con restringidas cualidades para influir y modificar las tendencias perversas en torno a la planeación urbana y territorial en México, con escasa capacidad para contribuir a lograr mejores escenarios sociales, económicos y políticos.

En términos de propuesta, se hace necesario recuperar el espíritu original del PUMOT como programa con reglas de operación propias, con asignación presupuestal suficiente. Además, se requiere abrir el diseño del PUMOT a la opinión de la ciudadanía en sus diferentes expresiones, sean organizaciones sociales, universidades, institutos de investigación, así como a los privados. Finalmente, es necesario concebirla como una política pública urbana que puede trascender periodos de gobierno, con el propósito de avanzar, aprender y corregir rumbos, si fuere necesario.

Además de fomentar y apoyar la planeación urbana y territorial a la que están obligados los gobiernos estatales y municipales, se hace necesario colocar incentivos a tales gobiernos, para acelerar cuantitativamente y elevar la calidad de los instrumentos de planeación. La base está descuidada, es decir la planeación; se debe recuperar como una posibilidad de orientar adecuadamente la acción pública e incidir positivamente en el territorio.

Referencias

- Acuña, C., y M. Chudnovsky** (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. [En línea], Buenos Aires, disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029CAF> 2017
- Aguilar, C. y M. Lima** (2009). “Qué son y para qué sirven las políticas públicas” en *Contribuciones a las Ciencias Sociales* [En línea] España, disponible en https://www.researchgate.net/publication/46562252_QUE_SON_Y_PARA_QUE_SIRV_EN_LAS_POLITICAS_PUBLICAS [Accesado el día 16 de marzo de 2022].
- Bareboim, C.** (2012). “Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario” en *Revista Iberoamericana de Urbanismo* [En línea], No. 7, 2014. Universidad Politécnica de Catalunya, disponible en https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12539/07_03_CintiaArianaBarenboim.pdf [Accesado el día 3 de mayo de 2022].
- Gámez, V.** (2013). “Visión y práctica del urbanismo en Chile: 1965 a 1976. Modernidad en el mejoramiento urbano” en *Urbano* [En línea] vol. 16, No. 28. Noviembre, 2013, Universidad de Bio Bio, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19836965006> [Accesado el día 23 de mayo de 2022].
- Bejarano, C.** (2012), *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*. Tesis de maestría. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño.
- Brugué, Q.; Blanco, I. y J. Boada** (2014). “Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [En línea], No. 59, junio 2014. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533691001> [Accesado el día 4 de febrero de 2022].
- Castrillo, M. A.** (2014). “¿Urbanistas «en transición»? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística” en *Ciudad y Territorio*. Estudios territoriales [En línea] No. 179. 2014, Ministerio de Fomento, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76291/46658> [Accesado el día 12 de abril de 2022].
- Colegio de México**, (2019). *Análisis exploratorio del diseño de los programas prioritarios de la SEDATU*. México, Colegio de México.
- CONEVAL**, (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020* [En línea]. México, disponible en: <https://bit.ly/3e6hgxA>
- Delgadillo, V.** (2014). “Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas”, en *Cadernos Metrópole* [En línea] Vol. 16, No. 31. Junio, 2014, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, disponible en:

- <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402833927004> [Accesado el día 08 de marzo de 2022].
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019).** *Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, para el ejercicio fiscal 2019* [En línea], disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551585&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020).** *Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020* [En línea] disponible en <https://www.gob.mx/conavi/documentos/reglas-de-operacion-del-pmu-2020>
- Falú A. y C. Marengo (2004).** “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones” en Torres, A. (comp.), *El rostro urbano de América Latina* [En línea], Buenos Aires, CLACSO, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930124923/10p4art2.pdf> [Accesado el día 6 de febrero de 2022].
- Gobierno de México (2019),** *Primer Informe de Gobierno 2018-2019* [En línea], disponible en <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>
- Gobierno de México (2020),** *Segundo Informe de Gobierno 2019-2020* [En línea], disponible en <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/Segundo-Informe-2019-2020.pdf>
- Gobierno de México (2021),** *Tercer Informe de Gobierno 2020-2021* [En línea], disponible en <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf>
- Guzmán, J. (2016)** *Mejoramiento urbano sostenible de barrios empobrecidos. Periferia noreste de Xalapa, Veracruz, México. Periodo 2005-2015.* Tesis de Maestría. Xalapa, Facultad de Arquitectura-Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Lahera, E. (2002)** *Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile,* Fondo de Cultura Económica.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) (2016)** [En línea], disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Olavarría, M. (2007)** *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas* [En línea], Santiago de Chile, disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548> [Accesado el día 8 de febrero de 2022].
- Oszlak (2011).** “Información y políticas urbanas” en *Debate* [En línea], año 8, No. 14, Octubre 2011. Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad, disponible en <https://www.academia.edu/9526100/INFORMACION%20Y%20POLITICAS%20URBANAS> [Accesado el día 13 de marzo de 2022].
- SEDATU (2020)** *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024* [En línea], disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643102/PNOTDU_VERSION_FINAL_28.05.2021-comprimido.pdf

- Rojas** (2009) *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* [En línea]. Montevideo, BID-Fondo de Cultura Económica, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construir-ciudades-Mejoramiento-de-barrios-y-calidad-de-vida-urbana.pdf> [Accesado el día 06 de marzo de 2022].
- Sotomayor** (2003). “Análisis económico de proyectos de mejoramiento urbano” en *En Breve* [En línea], No. 30. Septiembre 2003, Banco Mundial, disponible en <https://documents1.worldbank.org/curated/en/242651468773063030/pdf/284300Spanish0en0breve030.pdf> [Accesado el día 23 de febrero de 2022].
- Varela, E.** (2015). “Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global” en *EURE* [En línea], Vol. 14, No. 123. Mayo 2015, Universidad del Valle, disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v41n123/art09.pdf> [Accesado el día 8 de febrero de 2022].
- Vázquez, A.** (2013). “Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana” en *Estudios Políticos* [En línea], No. 42. Junio, 2013, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011> [Accesado el día 12 de febrero de 2022].