



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La trayectoria federal en materia urbana: cambio, reproducción y (des)centralización

Tesis que para obtener el título de

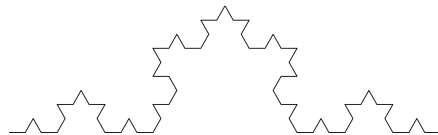
LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

presenta

Victoria Daniela Santiago Araiza

Director

Dr. Vicente Ugalde Saldaña



Ciudad de México, 2022

*Para mis padres, María Elena y Jaime.
Por la felicidad, la complicidad, el cariño.*

Para Enrique. Por aún estar aquí.



Contenido

Listado de siglas y abreviaturas	4
Capítulo 1 Introducción	5
Capítulo 2 Marco teórico y conceptual	13
La teoría: el nuevo institucionalismo	14
La perspectiva histórica: dependencia del camino, desarrollo y cambio institucional	20
Los conceptos: federalismo, políticas públicas y la gestión de lo urbano	29
Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales	30
Políticas públicas y programas	33
Capítulo 3 Del federalismo a la cristalización institucional	36
Del primer federalismo a las primeras instituciones federales	38
La cristalización institucional	51
Capítulo 4 Las instituciones federales y la descentralización	63
La descentralización: formalidad ante la crisis	65
La política social y la perpetuación del centro en lo local	77
Lo urbano como apéndice	88
Las prioridades productivas de la alternancia	97
Capítulo 5 El cambio institucional: la nueva SEDATU	109
Los precedentes	110
El proceso legislativo	113
La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	117
Las acciones de un nuevo gobierno de mayorías	130
Hallazgos de reproducción y cambio	141
Capítulo 6 Reflexiones finales	155
Referencias	163
Bibliografía	163
Documentos oficiales	171

Listado de siglas y abreviaturas

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
PAN	Partido Acción Nacional
PAU	Plan de Acciones Urbanas
PINFRA	Programa de Infraestructura
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNDU-OT	Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PTO	Programa Territorial Operativo
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PSEDATU	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAGARPA	Secretaría de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito
SRA	Secretaría de Reforma Agraria

Capítulo 1 | **Introducción**

En el nuevo gobierno —electo por amplia mayoría en 2018 e identificado con la izquierda— las expectativas de cambio eran altas. En ese periodo, como servidora pública en la dependencia federal que encabeza el sector de desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento territorial, pude constatar la gran voluntad de cambio, pero al mismo tiempo, la complejidad para impulsarlo. La relevancia de la agenda sobre diversas áreas del desarrollo nacional, la aún novedad de la dependencia creada en 2013, y la intención de cambiar su fama —manchada por numerosos escándalos de corrupción durante el sexenio anterior— no permitieron, en su momento, reconocer los legados institucionales que definen a la dependencia, las políticas de desarrollo urbano y las acciones de promoción a la infraestructura social; así como las implicaciones y alcances de las nuevas acciones. En particular, una vez instaurado su principal programa, el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), los retos para su implementación se hicieron evidentes.

En 2016, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) reconoció el derecho a la ciudad, como el “garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos”.¹ Y, aunque el PMU buscó esta integralidad por medio de sus

¹ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 4, fracción I.

distintas vertientes —como incluso otros programas que lo precedieron—, las acciones se inscribieron en un complejo ámbito de concurrencia entre órdenes de gobierno. Aún más, la propia implementación del programa redefinió las atribuciones federales para promover una participación directa de la federación en ámbitos locales mediante la ejecución de obras públicas, las cuales se conciben como una “poderosa manera de intervenir e incidir en la construcción de las ciudades”.² Sin embargo, en este avance en las capacidades federales subyace una relevante contradicción con preceptos de descentralización y autonomía municipal —especialmente respecto a la distribución de atribuciones después de la reforma al artículo 115 en 1983—, o aquellos definidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación en que “se procurará que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población”.³ Por otro lado, la atribución de ejecución de obras promovida en 2019 no era completamente ajena al ámbito federal: tenía importantes antecedentes en las últimas décadas del siglo XX.

En este contexto de cambio institucional, la presente investigación tiene como objetivo ubicar cuál es el papel actual de la federación en las políticas relacionadas con el desarrollo urbano y la infraestructura social, y cómo este papel se ha configurado por medio de elementos de legado y cambio. Se considera que el arreglo institucional actual, en el que la federación amplía su marco de actuación sobre atribuciones fomentadas en el ámbito municipal, constituye lo que Theda Skocpol señala como un “patrón interesante sobre las políticas presentes y ausentes” para el que es necesaria

² En un análisis sobre las lógicas en que la federación ha incidido sobre el territorio y desarrollo urbano, Vicente Ugalde y Stéphanie Ronda, señalan: “Dado que uno de los principales objetivos de las administraciones nacionales es gobernar la circulación [un concepto, se considera, retomado de Foucault] dentro de un país y garantizar un buen nivel de vida, la dotación de equipamientos e infraestructuras urbanas puede ser obviamente una poderosa herramienta” en “City makers, federal interventions and territorial organization: the case of Mexico”, en Peter Karl Kresl y Jaime Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economics*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 3-8. Las traducciones del inglés en citas a lo largo del documento son propias.

³ Este es un criterio que se ha mantenido en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación desde el ejercicio fiscal de 2010, y hasta el último publicado, para el ejercicio fiscal de 2022. Se considera un criterio al que deberán sujetarse las reglas de operación de los programas federales

“una explicación histórica institucionalista centrada en la política de lo que sucedió, cuándo y cómo, y de por qué algunas políticas que podrían haber surgido no surgieron”.⁴ Así, la investigación se desarrolla bajo la perspectiva del nuevo institucionalismo histórico. Esta perspectiva se considera ideal ya que, para su análisis es necesario no sólo entender el equilibrio actual de atribuciones, acciones y participaciones; sino incorporar el análisis de la trayectoria por medio de la cual el arreglo institucional actual surgió y ha tomado referencia. En ese sentido, el institucionalismo histórico enfatiza una perspectiva inductiva que identifica los arreglos actuales como un resultado específico de las trayectorias institucionales anteriores. La hipótesis que guía la investigación es que la trayectoria de las instituciones federales en materia urbana revela mecanismos que fomentan competencias y acciones federales en los ámbitos locales, a pesar de la búsqueda de descentralización.

El énfasis federal de la investigación resulta incluso paradójico, pues el grueso de la investigación urbana reciente tiene la necesaria orientación local, en los municipios y comunidades. Este cuerpo de investigación adquirió preeminencia sobre todo cuando, a partir de la década de 1980, se enfatizaron por la vía formal las atribuciones y capacidades municipales en estas acciones, como una materialización de los principios enarbolados desde la Constitución de 1917. No obstante, se suelen identificar como obstáculos para un mayor alcance en las acciones de planeación y gestión del desarrollo urbano, las aún débiles capacidades técnicas, administrativas, de profesionalización y financieras de los municipios. Con la perspectiva centrada en la federación, esta investigación no plantea apoyar la visión de que éste ámbito cuente con mayor capacidad en la rectoría sobre el territorio y las ciudades; por el contrario, la investigación busca reconocer que, detrás de los obstáculos presentes en los entornos municipales, se encuentra también el papel de la federación y una trayectoria institucional en materia urbana que, entre tendencias de centralización y descentralización, no ha podido concretar la concurrencia de forma efectiva bajo los principios de autonomía del federalismo.

⁴ Theda Skocpol, “Why I am an Historical Institutionalism”, *Polity*, 28 (1995), p. 104.

Por otro lado, respecto al objeto de estudio, resulta pertinente mencionar que la dimensión urbana y las políticas públicas y programas para su atención pueden considerarse tan amplias como los mecanismos que inciden sobre los centros urbanos. Aunque en la presente investigación no se ahondará a profundidad en las trayectorias de urbanización nacionales, el proceso de urbanización se considera el objeto que delimita las políticas públicas e instituciones a analizar. Definida, de acuerdo con Luis Unikel, en su concepción demográfico-ecológica, se considera que la característica específica de los procesos de urbanización es el estar constituidos “por el aumento y multiplicación de los centros de concentración de la población y por el aumento sostenido de la participación de la población urbana respecto a la total”.⁵ Al mismo tiempo, se consideran procesos interrelacionados con el desarrollo en otros ámbitos de la vida nacional, en particular, vinculados con el desarrollo económico en general.⁶

Por esa razón, aunque existan numerosas políticas en otros ámbitos cuya incidencia sobre la urbanización y el territorio sea relevante, esta investigación sólo se centrará en aquellas en las que el objetivo de interés público al que responden son específicamente los procesos de urbanización y desarrollo urbano. Y, aunque el abanico de acciones con estas características es amplio (es posible identificar temáticas tan diversas como la planeación urbana, vivienda, desarrollo regional, suelo y obras de infraestructura), se busca identificar las coyunturas críticas en términos institucionales —principalmente, formales— que consolidaron el marco actual, así como los rasgos de descentralización y atribuciones federales en el diseño e implementación de las políticas en la materia. Por último, y como se desarrollará más adelante, el énfasis de la investigación en las acciones y organizaciones para la promoción de infraestructura social mediante la ejecución de obras públicas

⁵ Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2ª ed., 1978, pp. 12-14.

⁶ Al respecto, menciona Gustavo Garza “Existe, incuestionablemente, una relación recíproca y necesaria (causa-efecto-causa) entre el desarrollo económico y la urbanización, vía la industrialización y servicialización de la economía. Según ésta, el primero es el determinante de la expansión urbana, pero la existencia de ciudades eficientes es a su vez indispensable para elevar la productividad de las empresas y permitir que sean internacionalmente competitivas” en *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2003, p. 11.

—además de su relevancia mencionada en la construcción de las ciudades— se considera uno de los principales temas en los que el arreglo institucional en términos federales es producto de legados que merman o contradicen el objetivo formal de buscar la descentralización en los ámbitos locales.⁷

Con estos preceptos, la investigación se estructura de la siguiente manera. En el capítulo siguiente a esta introducción, se plantea el marco teórico y conceptual bajo el cual se analiza el papel de la federación. Por un lado, se describen los preceptos que configuran el nuevo institucionalismo, y en particular, la corriente histórica. Además, se definen algunos componentes conceptuales de esta corriente: dependencia del camino, auto-reforzamiento, reproducción y cambio institucional. En su segunda parte, se describen los conceptos que fundamentan el análisis institucional de la investigación: federalismo, descentralización, políticas y programas públicos. Ello con el objetivo de distinguir, entre las diversas definiciones de estos conceptos, aquellos elementos que se tomarán en consideración en la trayectoria analizada.

Con base en este marco teórico y conceptual, los siguientes capítulos —3, 4 y 5— contextualizan y definen las transformaciones institucionales en el ámbito federal para la atención de las zonas urbanas y su infraestructura. La trayectoria de las instituciones se reconstruye bajo una estructura que incorpora: el análisis de los arreglos institucionales formales y su evolución durante los periodos analizados; su relación con elementos del contexto político, social y económico en el que se

⁷ No hay una definición estricta sobre el término infraestructura social, y en ocasiones durante la investigación, se refiere a ésta como infraestructura urbana. De acuerdo, por ejemplo, a los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se refiere a las obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema o en condiciones de rezago social. Se utiliza el concepto por ser más amplio que los servicios públicos y la infraestructura necesaria para su prestación (agua, luz, drenaje, limpia, alumbrado); pues incorpora también espacios públicos o equipamientos comunitarios y urbanos como un conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario para el acceso de la población a actividades y servicios públicos. Esta amplitud es congruente con la definición de infraestructura social de Eric Klinenberg como “los lugares físicos y las organizaciones que conforman la forma de interactuar de las personas”, aunque en la presente investigación se resalta su dimensión como un objetivo de política a partir de la ejecución de obras públicas. *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, Nueva York, Penguin Random House, 2018.

insertan; y la revisión de literatura académica como complemento analítico. De estas distintas dimensiones, también se desprende el uso de fuentes diversas.

De manera prioritaria, se hace una revisión de diversas instituciones que conforman el arreglo institucional formal en materia urbana, para lo que se utilizan documentos oficiales respecto a: 1) las leyes, políticas, programas y acciones prioritarias en materia urbana, con especial énfasis en la perspectiva que éstos tienen sobre las atribuciones en desarrollo urbano y obra pública —equipamiento, espacio público, infraestructura básica o servicios—, la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno, y los mecanismos de participación federal y local 2) la organización de la administración pública, por medio del análisis de las diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y las atribuciones otorgadas a la dependencia cabeza de sector en temas de desarrollo urbano; 3) la estructura organizacional de la dependencia, es decir, las unidades administrativas que la componen y sus facultades, al ser una expresión de cómo llevar a cabo los preceptos otorgados a través de la LOAPF. Así, aunque el eje rector de la investigación sea la organización —es decir, la dependencia de la administración pública federal— encargada de las acciones públicas en materia urbana, el análisis sobre ésta utiliza la perspectiva institucionalista para incorporar a las *instituciones* —en su definición amplia como limitaciones para la interacción— desarrolladas dentro de ese marco: políticas y programas que, en conjunción, integran el arreglo institucional formal.

Asimismo, esta revisión formal se vincula con la descripción del contexto político, social y económico del país en el que se originaron o modificaron los esquemas institucionales vigentes. Como se establece en el marco teórico, el nuevo institucionalismo histórico enfatiza la organización de la vida política —en ocasiones referida como *polity* u orden político— en las que suceden las coyunturas de origen, los retornos crecientes y la dependencia del camino, así como el cambio institucional. A pesar de que cada periodo puede analizarse con mayor profundidad, se busca describir los principales sucesos que desencadenaron perspectivas sobre las atribuciones

gubernamentales, es decir, aquellos elementos por los que se modificó la estructura de la administración pública, o por los que se crearon acciones, programas o estrategias. Para ello, se utilizan fuentes secundarias que describen los sucesos más relevantes de la historia mexicana en el siglo veinte, así como sus causas y consecuencias. En ese sentido, y por ser un elemento vinculado al tema guía de esta investigación, se incorporan también, como referencia, datos respecto a la evolución del proceso de urbanización en el país lo cual fue importante en la definición de los temas urbanos como un problema público. La mayor parte de esta revisión proviene del clásico libro *La urbanización de México en el siglo XX*, de Gustavo Garza, al ser un análisis congruente en metodología durante todo el siglo veinte, y que también incorpora elementos contextuales y de las políticas públicas con impacto urbano. Como será evidente, muchas de las instituciones analizadas se relacionan de manera relevante con elementos contextuales, particularmente con el desarrollo económico, la democratización y la estructura de las políticas prioritarias.

Por último, la investigación también hace uso de la revisión de fuentes secundarias, como un complemento analítico de la investigación. En particular, bajo la perspectiva histórica, se privilegió la consulta de investigaciones publicadas durante el periodo en el que ocurrieron los cambios institucionales a los que se hace referencia. Ello con el objetivo de preservar el contexto e impresiones de expertos, académicos y funcionarios sobre los arreglos constituidos al momento. A pesar de no ser un precepto metodológico para el nuevo institucionalismo histórico, la decisión de utilizar fuentes secundarias contemporáneas a los eventos analizados surge porque, a diferencia de investigaciones posteriores —que, con mirada retrospectiva que aportan, por sí mismos, una reconstrucción de los arreglos institucionales y sus consecuencias en las condiciones políticas y sociales—, se considera que las investigaciones y reflexiones contemporáneas dan cuenta sobre las circunstancias contextuales en las que los arreglos y sus transformaciones se insertaron, incluso vislumbrando sus implicaciones en el orden político. Esto es particularmente relevante ya que la investigación traza la trayectoria institucional de casi cinco décadas, pero con referencias al desarrollo político, social y económico del

país desde el siglo veinte. Por ello es que, a pesar de que en años más recientes se ha generado un cuerpo amplio de investigaciones orientadas a la revisión de elementos torales de esta tesis —el federalismo, gobiernos locales, política social, programas en materia urbana—, la mayor parte de las fuentes secundarias consultadas corresponden a estudios realizados en cada periodo analizado.

Con la conjunción de estas dimensiones de análisis —con las que se reconstruye la trayectoria institucional, además del análisis de cada periodo—, se busca comparar visiones entre los distintos arreglos, así como los elementos que permanecen —como una dependencia del camino— y el alcance real de los cambios formales promovidos en cada administración y periodo de gobierno.

Capítulo 2 | Marco teórico y conceptual

En este capítulo se plantea el marco teórico y conceptual bajo el cual se analizará y situará el papel de la federación en el gobierno de lo urbano. La investigación toma como esquema teórico principal el nuevo institucionalismo histórico para el análisis de la trayectoria de las organizaciones federales con incidencia en materia urbana; pero también delinea el concepto de institución como “reglas del juego”, aplicable para la acción gubernamental expresada en políticas públicas y programas. Bajo la perspectiva histórica se desarrollan las ideas de dependencia del camino, auto-reforzamiento y reproducción, así como cambio y desarrollo institucional. Después, se describen los conceptos que fundamentan el análisis y su vínculo con el marco institucional: en una escala macro se definen el sistema federal y la descentralización; mientras que a una escala micro se considera el análisis de política pública y programas de gobierno.

La teoría: el nuevo institucionalismo

Como marco teórico, se propone la perspectiva neoinstitucionalista, en la cual se concibe a las instituciones como “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.⁸ A diferencia de corrientes centradas en los individuos como la elección racional —en el que prevalecen los intercambios entre actores en busca de su propio interés—, el behaviorismo —que, a través de la conducta de individuos, busca caracterizar el fenómeno gubernamental—,⁹ o incluso perspectivas colectivas como aquellas culturales —que centran su análisis en los valores compartidos de una comunidad bajo una cultura en común—,¹⁰ el neoinstitucionalismo compite y enriquece estas corrientes al proponer que las sociedades encuentran su forma y arreglo de incentivos en las instituciones y, al ser una estructura estable, reducen la incertidumbre.

La existencia de un “nuevo” institucionalismo ha sido tema de debate, pues la atención hacia los arreglos institucionales como marco de las acciones individuales ha estado presente en los debates sociales y políticos desde épocas y debates anteriores. Immergut, por ejemplo, identifica la obra de Jean-Jacques Rousseau como parte de la tradición institucional, pues rechaza la universalidad en las preferencias individuales y opta por concebirlas como productos de las normas e instituciones de la sociedad en la que se encuentren. A grandes rasgos, su idea de contrato social fija la mirada en mecanismos bajo los cuales los individuos pueden asegurar su libertad a través de un instrumento capaz de defender y proteger sus intereses. Esta retrospectiva fundamenta la opinión de la autora de considerar el neoinstitucionalismo como parte de la larga tradición institucionalista, aunque se reconoce en éste un núcleo teórico capaz de diferenciarse, relacionado con los efectos de reglas y

⁸ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición electrónica, 2014, p. 9. Esta definición, considerada amplia, permitirá el detalle con base en los diversos supuestos de origen, estabilidad, reproducción y cambio presentados en el este apartado.

⁹ Ellen Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics and Society*, 26 (1998), p. 6.

¹⁰ James G. March y Johan P. Olsen, “Elaborating the «New Institutionalism»” en R. A. W. Rhodes et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 4.

procedimientos (instituciones) en la formación de preferencias y decisiones.¹¹ En ese sentido, se considera que la novedad radica en la búsqueda por formular elementos teóricos y metodológicos robustos para el análisis institucional, más que mantenerse en la observación y descripción de la realidad bajo la idea de arreglos institucionales.¹² Finalmente, la idea de un *nuevo* institucionalismo también surge en un plano distintivo respecto a características que, se consideraba, permeaban en la ciencia política desde los años cincuenta. En 1984, cuando March y Olsen acuñaron el término, hacían énfasis en distinguirse de visiones a) *contextuales*, en las que lo político perdía centralidad y se subordinaba a estructuras en una sociedad, b) que *reducen* lo político a la agregación individual c) basadas en el interés individual, *utilitarias*, d) *funcionalistas* al considerar la historia como un proceso eficiente hacia el equilibrio y, finalmente, e) *instrumentalistas* de la política, en la que ésta no es más que el mecanismo para la toma de decisiones o distribución de recursos. El diferenciador era, entonces, el argumento de que “la organización de la vida política hace la diferencia”, siendo tarea de la corriente neoinstitucionalista el proveer de ideas alternativas que incorporaran su complejidad a través del conocimiento empírico y una estructura teórica.¹³

En su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Douglas North esboza algunos de los elementos claves a considerar respecto a la corriente neoinstitucionalista, cuya aplicabilidad ha trascendido la perspectiva predominantemente económica del libro hacia análisis políticos y de política pública, los cuales son fundamento de la presente investigación. En primer lugar, está el reconocimiento de que las instituciones son cualquier tipo de limitación, lo cual incluye arreglos tanto formales cuanto informales. Esto también se relaciona con una de las principales distinciones del neoinstitucionalismo respecto a corrientes anteriores: no se equipara la consolidación de un marco institucional con la eficiencia; por el contrario, se observan instituciones formales e

¹¹ Ellen Immergut, Op. Cit., p. 5-34.

¹² B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 4ª ed., 2019, p. 3.

¹³ James G. March y Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 78 (1984) pp. 734-749.

informales en un entramado de intereses cuyos objetivos pueden ir en detrimento de la eficiencia, coherencia, o incluso bienestar social.

Después, la diferencia crítica entre instituciones y organizaciones. Estas últimas, se conciben como grupos de individuos —cuerpos políticos, sociales, educativos— con un propósito deliberado, creados de acuerdo a las oportunidades y restricciones que otorga el marco institucional. Las organizaciones se relacionan también con el marco institucional como agentes de cambio. Esto lleva al último de los elementos a subrayar: el cambio institucional. De fondo, North señala que es la estabilidad de las instituciones la que permite reducir la incertidumbre en las interacciones; no obstante, ello no contradice el cambio permanente que éstas experimentan. Por el contrario, se traduce en cambios de modo incremental que vinculan pasado, presente y futuro. Los cambios resultan de la relación entre instituciones, organizaciones (y quienes las integran, en particular aquellos con suficiente capacidad de negociación), y la reacción de los individuos hacia las oportunidades que brinda el marco institucional.¹⁴ Este punto se desarrollará con mayor detalle más adelante.

La utilización de este marco analítico en la ciencia política se da a través del reconocimiento de que, en las sociedades modernas, “el orden político es una configuración de muchas instituciones formalmente organizadas que definen el contexto dentro del cual se lleva a cabo la política y la gobernanza”.¹⁵ Así, la corriente neoinstitucionalista permite entender las maneras en que las

¹⁴ Los distintos elementos aquí descritos se exponen en la Primera Parte de Douglass C. North, *op. cit.*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición electrónica, 2014, pp. 8-112.

¹⁵ James G. March y Johan P. Olsen, “Elaborating the «New Institutionalism»” en R. A. W. Rhodes et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 4. En este documento se traduce *polity*, un concepto ampliamente utilizado en los análisis institucionales, como “orden político”. En línea con Theda Skocpol, el concepto es de naturaleza intergubernamental e interorganizacional e incluye partidos y actores políticos organizados a lo largo del Estado. Theda Skocpol, “Why I am an Historical Institutional”, *Polity*, 28 (1995), p. 104.

instituciones políticas —en particular aquellas administrativas— tienen un papel doble: dan estructura y orden, y promueven e influyen en el cambio político.¹⁶

A su vez, la perspectiva neoinstitucional se ha decantado en corrientes que, para efectos de la presente investigación, se detallarán de acuerdo al trabajo de Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, quienes identifican tres escuelas de pensamiento y las caracterizan de acuerdo a su posicionamiento respecto a problemas sociales y políticos: el institucionalismo de elección racional, sociológico e histórico.¹⁷ El primero identifica a los individuos como actores con preferencias fijas e intereses, para quienes las instituciones juegan un papel predominantemente utilitario en la maximización de estas preferencias (es por ello que, de acuerdo a la corriente de elección racional, los individuos son los que promueven la creación de instituciones mediante acuerdos). El campo de la política se entiende entonces como dilemas de acción colectiva entre individuos buscando resultados óptimos para su agregación de preferencias —aunque no totalmente óptimo para las preferencias individuales. Los resultados alcanzados por los arreglos institucionales son producto de las acciones estratégicas de los actores: tanto el cálculo de sus propios objetivos, cuanto la revisión de expectativas hacia el resto de los actores.

¹⁶ James G. March y Johan P. Olsen, “Institutional Perspectives on Politics.” en *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, pp. 16-19.

¹⁷ Los siguientes párrafos presentan elementos del análisis realizado por Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor en su artículo “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV (1996), pp. 936-957. Su principal argumento es que, a pesar del aislamiento relativo en el que estas escuelas de pensamiento se han desarrollado, es deseable la revisión de sus métodos y perspectivas para su enriquecimiento. No obstante, resulta pertinente resaltar que diversos autores identifican otras divergencias entre la literatura neoinstitucionalista. B. Guy Peters, por ejemplo, identifica “al menos seis versiones del nuevo institucionalismo, actualmente en uso” que otorgan primacía a: 1) lo normativo; 2) la racionalidad individual; 3) la trayectoria histórica; 4) el análisis empírico de la estructura gubernamental; 5) la construcción discursiva y 6) la relación gobierno y sociedad (B. Guy Peters, Op. Cit., 4ª ed., 2019, p. 22). En adición a éstas, se identifican también las corrientes *constructivista* —que además de situar instituciones y actores, da cuenta de sus percepciones sobre lo posible, legítimo, o deseable— y de *redes* —que prioriza las distribuciones de poder, los intereses, identidades e interacciones (Colin Hay, “Constructivist Institutionalism” y Christopher Ansell, “Network Institutionalism” en R. A. W. Rhodes et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 56-74. y pp. 75-89.)

Al considerar que, en un esquema institucional, el comportamiento individual está centrado en el cálculo estratégico para la maximización, el institucionalismo de elección racional contrasta con la visión del institucionalismo sociológico, la cual subraya que el cálculo sólo es estratégico bajo una visión acotada por modelos cognitivos y morales, los cuales forman parte también del arreglo institucional. Esta perspectiva cultural demuestra la definición más amplia en el concepto institución de acuerdo a la corriente sociológica: las instituciones incluyen sistemas simbólicos, cognitivos y morales que guían la acción humana. Se involucra así un carácter dual de la relación entre las instituciones y el comportamiento individual: éstas no sólo constriñen los cálculos estratégicos de los actores inmersos en su marco, sino su propia interpretación individual de preferencias. A diferencia de la perspectiva de elección racional en donde las instituciones surgen, continúan y cambian como resultados utilitarios de acuerdos y estrategias, la visión sociológica ve en la legitimidad social la clave para asegurar su estabilidad y cambio.

Aunque estas características definidas parecen contrastantes, la posible conjunción de ambas perspectivas es uno de los rasgos distintivos del institucionalismo histórico. Así, su análisis es capaz de oscilar entre los elementos que permiten la generación de acuerdos entre actores para alcanzar algo cercano a un equilibrio, capaz de reducir la incertidumbre; así como los patrones culturales que, por ejemplo, pueden llevar a que instituciones similares tengan distintos alcances en contextos cuyos sistemas de interpretación difieran. Al reconocer de manera amplia los diversos elementos que estructuran las interacciones, el institucionalismo histórico se distingue también por su énfasis en dos elementos que lo diferencian del resto de las corrientes. En primer lugar, prestar mayor atención a las ideas y creencias y su relación con las instituciones; lo cual deriva en elementos del discurso y de la conformación de problemas públicos. En segundo lugar, el énfasis en las relaciones de poder y cómo el poder se distribuye entre los grupos sociales. Este énfasis es útil al analizar qué actores, de acuerdo al arreglo institucional, tienen influencia en los procesos de toma de decisiones (y quiénes quedan fuera), los cuales se proyectan en el cambio o estabilidad institucional.

En ese sentido, son particularmente relevantes las aportaciones del institucionalismo histórico en su explicación respecto al origen, estabilidad y cambio de las instituciones. Bajo la premisa de una realidad con distintos arreglos institucionales, la creación de nuevas instituciones se vislumbra como resultado de dos fenómenos: la movilización de actores con capacidad (poder, dentro del marco en que se desarrolla), y el legado de instituciones anteriores, cuyas particularidades se redefinen o mantienen. En ese sentido, adquiere particular importancia la revisión histórica de marcos institucionales para poder interpretar arreglos actuales, desde una perspectiva *inductiva*.¹⁸

Aunque la definición de las instituciones, al menos en términos generales, es compartida entre la escuela histórica y de elección racional —por ejemplo, aquella mencionada con anterioridad, de Douglas North—, el acercamiento y estudio de las instituciones difiere de manera importante, particularmente en el periodo temporal necesario para el análisis. Relacionado con los elementos anteriores, para la perspectiva de la elección racional, el equilibrio sostenido que se alcanza a través de una institución representa por sí mismo el objeto de estudio, al dar cuenta del arreglo resultante de una serie de preferencias individuales. No obstante, en la visión inductiva del institucionalismo histórico se centra en la evolución de largo plazo y los mecanismos resultantes de esta evolución.¹⁹ Como menciona Kathleen Thelen, su énfasis está en “cómo las instituciones surgen y se insertan en procesos temporales concretos”.²⁰

Resulta pertinente mencionar que la revisión de la literatura neoinstitucionalista ha permitido identificar los elementos que integran la perspectiva sobre los arreglos institucionales en las tres principales corrientes de pensamiento analizadas. De acuerdo a Thelen, esto también ha promovido el análisis de fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad para “cruzar” los límites de cada corriente, y ampliar su espectro explicativo. En su artículo, por ejemplo, identifica tendencias que logran acercar

¹⁸ Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, *op. cit.*, p. 954.

¹⁹ Elizabeth Sanders, “Historical Institutionalism” en R. A. W. Rhodes et. al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 42.

²⁰ Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), p. 371.

al institucionalismo histórico con sus contrapartes al lograr 1) considerar tanto la deducción de la elección racional, cuanto la inducción del institucionalismo histórico; 2) mayor apreciación de los procesos en una escala micro —por ejemplo, entre individuos pertenecientes a una institución—, una característica más desarrollada en los análisis de elección racional; y 3) incorporar conceptos y categorías analíticas del institucionalismo sociológico para ampliar la visión estratégica y contextual de las instituciones hacia una que también las concibe como un mecanismo que constriñe percepciones y soluciones potenciales.²¹

En ese sentido, y para los fines de esta investigación, mi principal referencia teórica es el neoinstitucionalismo histórico, aunque se buscará incorporar elementos complementarios de las escuelas de elección racional y sociológica. Esta perspectiva se considera ideal ya que, al buscar situar el papel de la federación en el gobierno de lo urbano, así como sus implicaciones en el sistema federal, es necesario no sólo entender el *equilibrio* actual de atribuciones, acciones y participaciones; sino incorporar el análisis de la trayectoria por medio de la cual el arreglo institucional actual surgió y ha tomado referencia. A continuación, se señalan los elementos metodológicos más relevantes a retomar de la literatura histórica respecto a los arreglos institucionales —y cómo se utilizarán en la presente investigación—, los cuales tienen como concepto central la *dependencia del camino*.

La perspectiva histórica: dependencia del camino, desarrollo y cambio institucional

Quizá el concepto más importante en la corriente del neoinstitucionalismo histórico, al englobar de manera coherente los elementos generales mencionados en el apartado anterior, sea el de *dependencia del camino*. No obstante, parece ser un concepto ampliamente utilizado, más no definido con

²¹ Su argumento principal es que las distintas corrientes de pensamiento institucionalistas han llegado a una “convergencia parcial” en sus análisis. Considera que las dicotomías trazadas han demostrado ser menos contundentes de lo pensado, al encontrar en los matices aspectos fructíferos que nutren cada perspectiva. Kathleen Thelen, *op. cit.*, pp. 370-371.

claridad.²² De manera general, se refiere a “trayectorias de desarrollo [o evolutivas] que son inherentemente difíciles de revertir”.²³ Esta idea ha sido interpretada en términos amplios como que la historia importa y pesa sobre procesos consecutivos, lo cual, en diversas investigaciones, supone que el desarrollo político está marcado por eventos contingentes que pueden llegar a tener grandes consecuencias en distintos contextos aún con condiciones similares, o que pueden ser virtualmente imposibles de revertir, haciendo relevantes los patrones específicos de temporalidad y secuencia.²⁴ Estos eventos suelen considerarse coyunturas críticas, como momentos de génesis institucional en los que se selecciona una opción posible medular para los arreglos institucionales consecuentes;²⁵ sin embargo, también se han incorporado al análisis eventos considerados *conjunciones*, los cuales derivan de la interacción entre procesos diferenciados que convergen en un punto específico.²⁶ La búsqueda de una definición más clara que permita hacer del concepto dependencia del camino un marco analítico, se ha decantado por encontrar aquellos mecanismos que trazan los vínculos entre los arreglos institucionales actuales, los eventos que los originaron, los legados de otros arreglos, y los aquellos arreglos que limitan o promueven el cambio.

Para Mahoney, el análisis de estos mecanismos se realiza a través de la revisión de secuencias históricas en las que “eventos contingentes inducen patrones institucionales o cadenas de eventos que tienen propiedades deterministas”.²⁷ Las secuencias, por ejemplo, pueden predominantemente ser

²² Por ejemplo, señala Paul Pierson “los analistas se inclinan cada vez más a invocar el concepto de dependencia de la trayectoria, pero las definiciones claras son raras” en *Politics in time*, Princeton, University Press, 2004, p. 20. Asimismo, James Mahoney asegura que “es importante que todos los analistas se vuelvan más claros y explícitos sobre el significado de la dependencia del camino. Si este concepto sigue utilizándose de forma vaga y sin una definición clara, el estudio de las secuencias de dependencia de camino por parte de los sociólogos históricos probablemente no será más que una moda pasajera en la disciplina” en “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, 29 (2000), p. 538.

²³ Jacob S. Hacker, *The Divided Welfare State*, New York, Cambridge University Press, 2002, p. 54, citado por Paul Pierson, *op. cit.* (2004), p. 20.

²⁴ Paul Pierson, *op. cit.* (2004), pp. 18-19.

²⁵ James Mahoney, *op. cit.* (2000), p. 513.

²⁶ Paul Pierson y Theda Skocpol, *op. cit.* (2002), p. 702.

²⁷ James Mahoney, *op. cit.* (2000), p. 507. Para Mahoney, la contingencia es fundamental para asegurar que un proceso es dependiente del camino, pues a diferencia de otros enfoques, el resultado no puede ser explicado, o no es

reactivas, si se encuentran definidas por eventos con un orden temporal específico, y por ende, con una conexión causal entre sí. En las secuencias reactivas cobran mayor importancia las conjunciones, resaltando el orden en que suceden los procesos y su unión. Por otro lado, y como principal marco de esta investigación, las secuencias también pueden ser de auto-reforzamiento si están fundamentadas en patrones que se reproducen por largos periodos temporales a través de mecanismos —a los que se les conoce como *retornos crecientes*— que elevan el costo de los cambios, incluso sobre opciones más eficientes. En otras palabras, bajo secuencias de reforzamiento, las instituciones se originan por coyunturas críticas contingentes que forman los patrones iniciales, a reforzarse durante el tiempo por retornos crecientes. En el caso de esta investigación, el desarrollo del arreglo institucional federal para la atención de lo urbano se considera una secuencia de auto-reforzamiento, al incorporar patrones cuya principal característica es la reproducción a través del periodo temporal a analizar, por encima de eventos cuya secuencia muestra un necesario orden y causalidad (secuencia reactiva).

En línea con estos elementos, se utilizarán los conceptos de auto-reforzamiento desarrollados Mahoney, los cuales se estructuran bajo la perspectiva de dependencia del camino centrada en 1) procesos sensibles a eventos anteriores; 2) la identificación de eventos cuya contingencia inicial resalta la imprevisibilidad de los resultados del proceso a estudiar; 3) que una vez identificados los eventos, se reflejan en secuencias caracterizadas por mecanismos de *inercia* (ya sea a través de retornos crecientes, pero también considerando secuencialidad). Respecto a este último punto, otra de las contribuciones de Mahoney, central para el marco teórico de la presente investigación, es el buscar la causalidad detrás de los mecanismos de *inercia* que llevan a la reproducción de las instituciones, así como sus consecuencias en las características de la institución a la que otorgan fundamento. Incluso identifica distintas explicaciones de reproducción basadas en la utilidad (que los costos de transformar sean demasiado altos como para incentivar cambio), funcionalidad (la institución sirve una función al

determinado, por condiciones iniciales. Por el contrario, el proceso cobra inercia a través de hechos que pudieron o no ocurrir de un abanico de posibilidades. Esto, sin embargo, no es equivalente a eventos aleatorios o sin antecedentes (p. 513).

sistema, lo que la consolida y mantiene), distribución de poder (las dinámicas de poder generadas por la institución la perpetúan, principalmente al descapitalizar oponentes) y legitimidad (cuando una institución se asienta en las ideas y creencias). A cada una de estas explicaciones atribuye un mecanismo de reproducción, características institucionales e incluso un esbozo de los mecanismos de cambio. Este último punto, sin embargo, fue objeto de mayor desarrollo en los siguientes años y se explicará más adelante.²⁸ A pesar de que esta tipificación está primordialmente orientada a las explicaciones globales de los procesos y trayectorias institucionales, se considera como un marco útil para la sistematización de los elementos en juego en las diversas coyunturas críticas que forjan el camino y su dependencia.

De la conjunción de estos supuestos, particularmente el incorporar elementos no predecibles por la teoría, sino marcados por la contingencia, coyuntura y su reproducción, subyace uno de los principales distintivos de la dependencia del camino: el permitir las explicaciones sobre arreglos institucionales resultantes considerados impredecibles, ineficientes o incoherentes. Esto es también mencionado por Thelen, bajo la perspectiva de que distintas partes del arreglo institucional son legados de otros procesos históricos y que, en su conjugación con nuevos elementos, pueden resultar en falta de coherencia o funcionalidad del todo. Esta idea trae consigo entender que los cambios institucionales no son transiciones tajantes, sino transformaciones (“rearreglos, reconfiguraciones, recombinaciones”) que surgen a través de las interacciones con otros órdenes presentes en las sociedades, e incluso pueden ser producto de transformaciones en otras arenas con impacto en el arreglo en cuestión. En sus palabras:

²⁸ Es importante constatar que Mahoney mismo atribuye de manera holgada esta tipificación al autor Randall Collins, quien identifica en las tradiciones del quehacer sociológico una mayor sofisticación, y las divide en la tradición del conflicto, la tradición racional/utilitarista, la tradición durkheimiana y la tradición microinteraccionista. (*Cuatro tradiciones sociológicas*, trad. Angel Carlos González, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996). El principal argumento de James Mahoney para diversificar las explicaciones de reproducción es rebatir la idea de dependencia del camino en términos únicamente utilitaristas, los cuales considera incapaces de explicar instituciones poco funcionales, o poco legítimas. James Mahoney, *op. cit.* (2000), pp. 508-516.

Los diversos arreglos institucionales que componen el orden político emergen en diferentes momentos y de diferentes configuraciones históricas. Por esta razón, las diversas «piezas» no encajan necesariamente en un todo coherente que se refuerza a sí mismo, y mucho menos funcional.²⁹

Mientras la presente investigación centrará su objeto en los mecanismos de auto-reforzamiento que han llevado al actual arreglo institucional federal en temas urbanos, se busca también subrayar las diversas «piezas» que han llevado a *incoherencias* al interior de las instituciones formales (en particular el marco de atribuciones en lo urbano y las organizaciones públicas) y el diseño de políticas públicas en la materia. Estos elementos se relacionan con otra de las agendas del institucionalismo histórico: el desarrollo institucional como la revisión de orígenes y cambio institucional en periodos largos de tiempo, resaltando efectos de largo plazo, consecuencias no previstas y el desarrollo por capas —es decir, en esta sobreposición de elementos institucionales pasados y nuevos que ocurre ante transformaciones.³⁰

En ese sentido, la idea de cambio subyace en algunos de los puntos mencionados, en particular aquellos que identifican coyunturas críticas o conjunciones como momentos que cimbran las estructuras institucionales. El cambio es también una de las ideas más complejas en la literatura neoinstitucionalista histórica —en muchos casos, el énfasis en la continuidad se consideró en realidad una limitante— y, consecuentemente, su teorización ha encontrado importantes cambios en las últimas décadas.

De manera predominante durante gran parte del desarrollo teórico del nuevo institucionalismo histórico, la perspectiva histórica enfatizó los orígenes de los cambios institucionales en factores exógenos, y esta visión fue congruente con la concepción estable y de

²⁹ De igual manera, señala la importancia de “examinar la política como un proceso dinámico que con frecuencia produce consecuencias no deseadas a medida que interactúan diferentes procesos en curso”. Kathleen Thelen, *op. cit.*, p. 382-384.

³⁰ Paul Pierson y Theda Skocpol, “Historical Institutionalism” en Ira Katznelson y Helen V. Milner (eds.), *Contemporary Political Science, Political Science. State of the Discipline*, Nueva York, W. W. Norton, 2002, p. 709.

permanencia de las instituciones.³¹ Sin embargo, en la última década, otros autores han ido más allá al sugerir que la idea de cambio surge también desde la naturaleza misma de las instituciones, en que las limitaciones que supone el arreglo institucional distribuyen de manera diferenciada los recursos, beneficios o costos entre los actores y organizaciones involucradas, generando siempre una tensión. Esta tensión se identifica como una de las posibles causas de cambio institucional, aunque la naturaleza de este cambio depende del contexto en el que se encuentra —lo cual, se puede considerar, incorpora en cierta medida las consideraciones exógenas.

Al respecto, como uno de los aportes más recientes de la literatura, Mahoney y Thelen proponen un modelo general de cambio capaz de comprender tanto las fuentes exógenas como las endógenas de de cambio, al considerar la estabilidad institucional como un resultado *dinámico* de las tensiones inherentes a las limitaciones de los arreglos institucionales. La presente investigación retoma esta perspectiva de cambio gradual y, en una importante medida endógeno, al permitir enriquecer las consideraciones respecto al cambio institucional, y complementar así aquellas consideraciones de la reproducción e inercia.

En ese sentido, el modelo de Mahoney y Thelen incorpora las características del contexto político (en particular si este contexto permite a los defensores del status quo posibilidades de veto, como un reflejo de *poder*, pero también de circunstancias externas) y las capacidades institucionales en términos de procurar su imposición (o permitir a los actores discrecionalidad en la interpretación e implementación, como reflejo de la *ambigüedad*). Asimismo, en su perspectiva, el cambio también depende de la *agencia*, es decir, de actores que promueven el cambio, cuyos intereses y perspectiva ante las instituciones son también motivo de tipificación. Con estos elementos, los autores identifican cuatro tipos de cambio institucional gradual, de acuerdo a las características del contexto político (en particular si este contexto permite a los defensores del status quo posibilidades de veto, como un

³¹ Referencias mencionadas en este capítulo como los artículos de Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor (1996), o James G. March y Johan P. Olsen (1984) reflejan la visión neoinstitucionalista en la que las instituciones se conciben estables y en la que choques o cambios exógenos impulsan el cambio institucional.

reflejo de *poder*) y las capacidades institucionales en términos de procurar su imposición (o permitir a los actores discrecionalidad en la interpretación e implementación, como reflejo de la *ambigüedad*).

En primer lugar, está el *desplazamiento*, en el se eliminan instituciones existentes y se introducen nuevas. Para ello, se identifica un bajo nivel en la discrecionalidad institucional y pocas posibilidades de veto. Estos cambios suelen ser drásticos y rápidos, muy cercanos a lo que se reconoce como coyunturas críticas en la trayectoria histórica. En segundo lugar, la *superposición* se refiere a nuevas reglas que se añaden a las existentes, incluso adquiriendo mayor primacía, pero sin que las reglas originales puedan eliminarse debido a fuertes posibilidades de veto y poca discrecionalidad. Así, el cambio es promovido desde la misma estructura institucional. De igual manera, sin que conlleve una eliminación de las instituciones, está el cambio de tipo *desvío*, en el que transformaciones en el contexto en el que se desarrollan las instituciones, caracterizado por alta discrecionalidad en la implementación y altas posibilidades de veto, resulta en un cambio en su impacto. Por último en la tipología, en cambios de *conversión* se modifica la interpretación o ejecución de las reglas existentes, redistribuyendo sus impactos. El contexto probable para este tipo de cambios son contextos políticos con débiles posibilidades de veto, pero altas posibilidades de discrecionalidad en la interpretación de las instituciones. El cambio bajo estas circunstancias es posible por el aprovechamiento de las ambigüedades presentes para consecución de ciertos propósitos, sin modificar en lo formal las reglas.³²

Por último, y de manera precisa en el estudio histórico de instituciones políticas, se ha considerado que la dependencia del camino y la existencia de retornos crecientes surgen de la naturaleza misma del quehacer político: la prevalencia de la acción colectiva, una alta densidad institucional, el detentar y ejercer autoridad con las asimetrías de poder que ello conlleva, y,

³² Los elementos aquí mencionados sobre el cambio gradual son objeto de su propuesta “A Theory of Gradual Institutional Change” en su libro *Explaining Institutional Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37. Esta propuesta teórica surge del diálogo histórico con preceptos de elección racional, particularmente en la visión “micro” que resalta los intereses y agencia de los actores para promover el cambio.

finalmente, la complejidad en identidades, interpretaciones e ideologías.³³ Más aún, el neoinstitucionalismo histórico concibe que el proceso político se estructura a partir de un complejo orden institucional: normas, estructuras estatales, instituciones políticas, relaciones con grupos de interés y redes de política pública.³⁴ En ese sentido, las decisiones de política —políticas públicas— “surgen de combinaciones altamente complejas de factores que incluyen tanto características sistemáticas de los regímenes políticos como «accidentes de la lucha por el poder»”.³⁵ Incluso, bajo la perspectiva neoinstitucionalista, es posible analizar políticas públicas como instituciones en sí mismas, al imponer restricciones y limitantes en el actuar, en la asignación de recursos, y en la distribución del poder. Su análisis como instituciones debe comprender su naturaleza política, al estar fundamentadas en la ley y los mecanismos coercitivos del estado, pero también, ser más propensas a los cambios que el proceso político conlleva (menos estables, por ejemplo, que leyes, organizaciones o normas).³⁶

El vínculo entre instituciones como leyes, organizaciones y políticas públicas es también distintivo de análisis institucionalistas, particularmente en su perspectiva histórica, al señalar como objeto de estudio el orden político en su conjunto. Aunque considerado por la propia autora como un resultado empírico y no teórico,³⁷ el “enfoque centrado en el orden político” de Theda Skocpol traza los diversos procesos que un análisis del tipo considera, el cual incluye organizaciones, sus efectos en la distribución de poder y recursos, la identificación de coyunturas críticas, y sus consecuencias de política pública bajo mecanismos inerciales:

³³ Paul Pierson, *op. cit.* (2004), pp. 31-40.

³⁴ Ellen Immergut, *op. cit.*, p. 17.

³⁵ *Ibid.*, p. 26.

³⁶ Paul Pierson, *Politics in time*, Princeton, University Press, 2004, pp. 34-35.

³⁷ Señala Skocpol que sus investigaciones no son resultado de la aplicación de un modelo teórico a un caso de estudio: “los patrones más importantes que terminé tratando de explicar [...] llegaron a mi atención a través de una búsqueda empírica, no de una teorización. Después de haber definido algunos patrones interesantes sobre las políticas presentes y ausentes, elaboré una explicación histórica institucionalista centrada en la política de lo que sucedió, cuándo y cómo, y de por qué algunas políticas que podrían haber surgido no surgieron.” Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 104.

Mi enfoque centrado en el orden político llama la atención sobre cuatro tipos de procesos. Uno, el establecimiento y las transformaciones de organizaciones estatales y partidarias a través de las cuales los políticos persiguen iniciativas políticas. Dos, los efectos de las instituciones políticas y procedimientos, así como los cambios e instituciones sociales sobre las identidades, metas y capacidades de los grupos sociales que se involucran en la política. Tres, el ajuste o la falta de ajuste entre las metas y capacidades de varios grupos políticamente activos y los puntos históricamente cambiantes de acceso e influencia permitidos por las instituciones políticas de una nación. Y cuarto, las formas en que las políticas sociales previamente establecidas afectan las políticas posteriores a lo largo del tiempo.³⁸

Con estos elementos en mente es que se desarrollará el análisis institucional del gobierno federal en temas urbanos, en dos dimensiones: el marco institucional formal (de leyes y organizaciones), y las recientes políticas públicas en la materia. Bajo la hipótesis de posibles límites e *incoherencias* en el arreglo institucional actual respecto al gobierno de lo urbano, se analizarán los procesos que dieron origen a las organizaciones y políticas públicas actuales, identificando 1) coyunturas críticas; 2) mecanismos de inercia y reproducción, así como el análisis de su sustento y consecuencias en términos de utilidad, funcionalidad, distribución de poder y legitimidad;³⁹ y 3) tipos de cambio considerando el poder, ambigüedad, y agencia presente en el contexto político e institucional.⁴⁰

La incorporación de nociones de dependencia del camino (punto 2) y cambio (punto 3) se considera una aportación respecto a perspectivas de la corriente histórica que centran su atención en la dependencia del camino sin considerar a mayor profundidad el cambio inherente de las coyunturas críticas y, aún más, el cambio inherente en los arreglos institucionales y las limitaciones que de éstas derivan —con la concepción reciente del cambio gradual y endógeno. No obstante, el uso doble de elementos de abstracción para explicar la reproducción y el cambio institucional es sujeto aún de mucho refinamiento, sobre todo teórico.

³⁸ *Ibid.*, p. 105.

³⁹ James Mahoney, Op. Cit. (2000), pp. 507-548.

⁴⁰ James Mahoney y Kathleen Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change” en su libro *Explaining Institutional Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

En la presente investigación se consideran como análisis relativamente independientes yuxtapuestos a raíz de la identificación de los eventos contingentes, al considerar que los eventos contingentes son los puntos más críticos en los que se expresa tanto el cambio como la estabilidad y reproducción. No obstante, es de señalar que ambas visiones difieren de manera sustantiva en la naturaleza institucional, por ejemplo, si su naturaleza es estable interrumpida sólo por esas coyunturas, o si en realidad el cambio siempre está presente en los arreglos institucionales, de forma constante o gradual, aún si pasa desapercibido frente a momentos más coyunturales. Es evidente que estas cuestiones deberán reencontrarse durante los próximos años de desarrollo teórico, pues deberá buscarse no sólo una yuxtaposición conceptual, sino su diálogo para converger en un marco analítico amplio que sea capaz de dilucidar la dependencia del camino y los recovecos de cambio en ella; así como los procesos de cambio constante, con los elementos estables que los atraviesan.

Los conceptos: federalismo, políticas públicas y la gestión de lo urbano

Para complementar el marco teórico institucionalista, se considera necesaria la revisión de una serie de conceptos centrales en la presente investigación. Aunque estos son en sí mismos instrumentos analíticos amplios con una vasta trayectoria epistemológica, su revisión se limitará a su componente conceptual, así como algunos debates recientes que permitan situar el objeto de este estudio. Para ello, y como corolario de la revisión teórica anterior, el neoinstitucionalismo destaca por su capacidad explicativa en áreas y temas diversos, bajo la definición amplia de instituciones como reglas del juego, y, en particular en el neoinstitucionalismo histórico, bajo la perspectiva analítica del orden político y sus procesos.

Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales

Un par de décadas después de su libro *Federalism: Origin and Significance*, considerado pionero en el tema, William H. Riker definía el federalismo como:

Una organización política en la que las actividades de gobierno se dividen entre los gobiernos regionales y un gobierno central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades sobre las que toma las decisiones finales.⁴¹

No obstante, como concepto analítico, el federalismo ha encontrado numerosas divergencias en la literatura, en particular derivado de la diversidad de esquemas federalistas y diferencias en su consolidación. Al respecto, y de acuerdo a Riker, el federalismo incluye todos los tipos de organizaciones de un continuo entre un extremo centralizado (en donde toda acción pública se realiza desde el gobierno central) y un extremo descentralizado (en donde todo debe ser consultado a los gobiernos regionales); de ahí deriva su diversidad.⁴² Como se vislumbra, en su perspectiva cobra especial importancia la idea de la distribución de autoridad y actividades políticas y económicas de manera descentralizada en el territorio de una nación, y en ámbitos de gobierno. De acuerdo a Gibbons, equiparar federalismo a *descentralización* es una de las principales conceptualizaciones del término; sin embargo, también identifica una escuela que desarrolla el federalismo como alianzas entre organizaciones políticas (llegando a incluir por ejemplo órdenes supranacionales como la Unión Europea).⁴³ Esta visión resalta la organización federal como un mecanismo de unidades políticas diferenciadas para alcanzar objetivos comunes, preservando sus identidades.⁴⁴

Aunque la presente investigación centra su atención en la perspectiva de descentralización —particularmente por medio de arreglos institucionales, como se desarrolló con anterioridad—,

⁴¹ William H. Riker, “Federalism” en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 121.

⁴² *Ibid.*, p. 121.

⁴³ Edward L. Gibson, “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights” en su libro *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 4-5.

⁴⁴ Elazar, Daniel, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Fundación Rafael Campalans, 1990, p. 57.

incorporar al análisis las unidades políticas que lo componen es fundamental al ser expresión del marco institucional, y fuente de estabilidad y cambio. Josep M. Colomer, por ejemplo, señala la conjunción de ambas esferas (la descentralización y la “cooperación multilateral”) como las dos condiciones para un federalismo *eficiente*.⁴⁵ Sirve para el propósito incorporar también la definición de federalismo de Alicia Ziccardi como:

Una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades.⁴⁶

En esta definición se resalta la importancia de la representación de las entidades locales y la descentralización como un propósito en sí mismo, lo cual resulta relevante en el caso mexicano. En la presente investigación se entenderá la descentralización como un proceso compuesto de medidas para reducir el exceso de concentración; y, al igual que Victoria E. Rodríguez, para el análisis se consideran primordiales las medidas implican el cambio del poder desde el centro a las entidades locales —lo que se conoce como devolución—, a diferencia, por ejemplo, de otros modos o grados de descentralización como la desconcentración o la delegación —los cuales no otorgan autonomía a las unidades frente al centro. De igual manera, la descentralización puede ser *política* si se concede autonomía de toma de decisiones y gestión de recursos a las unidades; *espacial* si tiene como objetivo la dispersión geográfica para evitar la concentración económica y de servicios; o *administrativa* como una transferencia formal en las responsabilidades.⁴⁷ Esta tipología es útil para reflejar las etapas del proceso en el que la descentralización puede limitarse a una decisión (administrativa), tener

⁴⁵ Josep M. Colomer, “Las instituciones del federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1999, núm. 1, p. 41-54. Colomer comienza su argumento señalando que, a diferencia de sistemas unitarios con un ganador único, los esquemas descentralizados con diferentes ganadores pueden producir mayor utilidad social. En su artículo evalúa elementos institucionales (división de poderes, elecciones no concurrentes, número de unidades, las cámaras de representación) y su contribución a las dos condiciones señaladas.

⁴⁶ Alicia Ziccardi, “Federalismo” en Laura Baca Olamendi *et al.* (comps.), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 238.

⁴⁷ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp.37-38.

instrumentos de dispersión (espacial), o alcanzar su consolidación en el orden político. En ello también cobran relevancia las conexiones entre las unidades que componen el sistema federal, en particular aquellas entre el centro y las unidades locales.

A pesar de que la investigación se desarrolla bajo esquemas de distribución de atribuciones —lo cual es característico del federalismo *dual* con esferas de competencias entre ámbitos de gobierno—, se reconoce que en la literatura federalista se han desarrollado modelos más amplios respecto a mecanismos y conceptos de cooperación, como las relaciones intergubernamentales⁴⁸ o la idea de un federalismo cooperativo.⁴⁹ Aunque estos modelos no se consideran contrapuestos a la manera en que se analiza el federalismo en la presente investigación, su evaluación escapa de los alcances derivado del énfasis en las instituciones formales que guían el análisis.

En conjunción con el marco teórico neoinstitucionalista, el sistema federal mexicano se concibe como uno de los principales rasgos del orden político a incidir sobre la trayectoria institucional federal en materia urbana. Es decir, además de revisar las configuraciones causales a nivel instituciones, se busca conocer los efectos de su interacción con el entorno en el que se inscriben. Esto

⁴⁸ Se definen como una serie de “actividades o interacciones que se producen entre unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro del sistema federal”. Esta definición, ampliamente utilizada por su versatilidad y por ser la primera vez en que se utilizó el término, tiene su origen en una revisión específica del caso estadounidense. W. Anderson, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p. 3. El término ha sido utilizado ampliamente para fenómenos a una escala individual —como el papel que desempeñan los funcionarios de los distintos órdenes de gobierno— o con mayor énfasis en lo macro, desde la administración y sector público. Del primer enfoque véase Deil S. Wright, “Intergovernmental Relations: an Analytical Overview”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416 (1974), pp. 1-16; del segundo R. A. W. Rhodes, “Intergovernmental Relations: Unitary Systems”, en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Routledge, 2002, pp. 316-335. Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano puede encontrarse en Vicente Ugalde, “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano” en José Luis Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México*, tomo XIII: Políticas públicas, México, El Colegio de México, 2010, pp. 449-484. En este artículo, el sistema de distribución de competencias se examina a partir de las reformas constitucionales y el arbitraje de conflictos del Poder Judicial.

⁴⁹ De manera general, en el federalismo cooperativo se considera que las competencias se desenvuelven en arenas conjuntas, por lo que se busca una cooperación entre ámbitos gubernamentales. Se reconoce que actores y ámbitos tienen confluencias entre sí y que se comparten objetivos generales, por lo cual, se busca el trabajo conjunto, el apoyo y la colaboración entre poderes.

generalmente se logra “al señalar contextos generales —tipos de regímenes, épocas, regiones y culturas— que delimitan la teorización que se realiza en un determinado estudio”.⁵⁰ En la presente investigación, el federalismo es el contexto general bajo el cual se analiza el desarrollo institucional federal en materia urbana, con la idea de descentralización y definición de atribuciones como características fundamentales.

Políticas públicas y programas

Como se mencionó con anterioridad, en los estudios institucionales, el peso de la historia es parte intrínseca de la naturaleza política. Además del trasfondo de acción colectiva y construcción social, se resalta la “alta densidad institucional” que el quehacer político conlleva, pues se involucran sistemas y regímenes; leyes y normas; organizaciones y políticas públicas; y actores y redes. La parte más amplia en escala de la presente investigación se desarrollará a través del análisis en la trayectoria del sistema federal (como sistema, sustentado en un sistema de distribución de competencias formal a manera de leyes y normas, así como detentado por instituciones); pero se busca también incorporar una escala micro, que atienda la acción pública federal —en particular, los programas que componen políticas públicas en la materia— como expresión del sistema descrito, y como una institución en sí misma al imponer limitaciones a las interacciones en el orden político.

Siendo un subconjunto de la acción pública, las políticas públicas se definen como “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente”.⁵¹ Aguilar ahonda en el concepto al considerar: 1) su definición por medio de la interlocución entre gobierno y sectores

⁵⁰ Paul Pierson y Theda Skocpol, *op. cit.* (2002), p. 710-711.

⁵¹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Introducción”, en su libro compilado *Política Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2012, p 29.

ciudadanos; 2) la legitimidad de las autoridades que las diseñan y emprenden; 3) la posibilidad de ser implementadas mediante la asociación del gobierno con otros actores; y 4) que las políticas públicas configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad, lo cual refuerza la importancia de su revisión como componentes institucionales en el orden político. La idea de incorporar al análisis la perspectiva de las políticas públicas surge de su definición misma, al expresar la intencionalidad gubernamental. Además de la visión sistémica y formal, las políticas públicas complementan el argumento federal, pues permiten identificar acciones concretas que, como se buscará demostrar, no siempre son consecuentes o encuentran coherencia con los preceptos macro. En ese sentido, la simbiosis entre ambas escalas permite también la mejor contextualización de las políticas públicas.⁵²

Aún más, para efectos de la presente investigación, se añade también como objeto de estudio un componente de las políticas públicas: los programas públicos. Al menos en el caso mexicano, esta unidad de análisis surge como una desagregación de políticas públicas, resultado de estructuras programáticas de planeación, diseño y presupuestación. A diferencia de la concepción generalizada de políticas públicas, los programas se definen como:

Acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público o servicio público.⁵³

A pesar de su distinción, los programas pueden constituir políticas públicas al atender objetivos integrales y contar con distintas modalidades específicas de implementación. Los distintos casos se tratarán con detalle a lo largo de este análisis; sin embargo, se resalta de lo anterior que la relación intrínseca de los programas hacia las políticas públicas permite que los marcos generales de éstas últimas también puedan ser aplicados a sus acciones específicas.

⁵² La elaboración del argumento sobre la complementariedad de las políticas públicas y otros marcos de análisis de mayor escala (en particular el de la acción pública) puede verse en Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, pp. 24-26

⁵³ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* (2012), pp. 29-30.

Entre los diversos marcos de análisis de políticas públicas destacan, para fines de esta investigación, aquellos que priorizan su concepción institucional. En particular, bajo la perspectiva histórica, se ha resaltado la idea de reacciones de política pública (*policy feedbacks*) como una manera en que las políticas no solo son productos del proceso político, sino también insumos con potencial para reconfigurar condiciones sociales, económicas y políticas.⁵⁴ Un tipo de reacción identificada es, por ejemplo, la transformación de las capacidades estatales. En este tipo, la introducción de nuevas políticas públicas genera una revisión de los arreglos administrativos, y amplía o transforma las capacidades estatales, las cuales serán distintas para el diseño e implementación de políticas posteriores. Aún más, las políticas pueden conllevar incentivos (o, como se desarrolló, retornos crecientes) para mantenerse sobre trayectorias específicas, generando dependencia del camino.⁵⁵ Así, las políticas y programas como instituciones y generadoras de potenciales retornos crecientes —como lo son, en el neoinstitucionalismo histórico, los mecanismos de reproducción— son el precepto fundamental para este estudio.

⁵⁴ Paul Pierson, “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, 45 (1993), p. 595. Se propone la traducción “reacciones de política pública” para diferenciarlo de la noción de “retroalimentación”, la cual suele incorporarse en los enfoques por etapas (o secuencial) del ciclo de políticas públicas como un último paso que permite enriquecer, después de la evaluación, la política pública en sí misma. Sobre el enfoque por etapas, véase Wayne Parsons, trad. Atenea Acevedo Aguilar, *Políticas Públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007, pp. 110-115.

⁵⁵ La reacción en la transformación de capacidades estatales es propuesto por Theda Skocpol en su libro *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, el cual se analiza en Paul Pierson Op. Cit. (1993), p. 603-607. Asimismo, Pierson identifica el trabajo de Gosta Esping-Andersen en su libro *In The Three Worlds Welfare Capitalism* como una muestra de reacciones políticas que generan la dependencia del camino. Por último, vincula estos preceptos a la idea de North de mantener arreglos a pesar de no ser eficientes, y la posibilidad de que las políticas mismas generen retornos crecientes.

Capítulo 3 | Del federalismo a la cristalización institucional

El siglo veinte fue el escenario de numerosos procesos de consolidación institucional en el país. El periodo posrevolucionario representó el inicio de la construcción de instituciones en el México moderno, con importantes antecedentes del siglo XIX —como las constituciones de 1824 y 1857—, las demandas revolucionarias —el reparto agrario y el municipio libre—, y la consolidación en la Constitución de 1917 del arreglo federal. En este contexto, en el presente capítulo se analizan los eventos posteriores en los que, se argumenta, se hacen evidentes las tensiones entre los discursos descentralizadores que sustentaron el nuevo orden estatal, pero a la vez, la creciente concentración de acciones en el ámbito federal bajo preceptos de rectoría en el desarrollo, con modelos económicos y políticos que implicaron la hegemonía del ejecutivo en el territorio y ante la sociedad.

Aunque el proceso centralizador posrevolucionario ha sido materia de estudios detallados, el inicio de esta investigación durante los años presentados aquí evidencian que la intervención pública en materia de desarrollo urbano no es ajena a la centralización del periodo, pero que su análisis permite entender a profundidad sus alcances, implicaciones y formas de expresarse sobre políticas específicas. En ese sentido, en este capítulo, se analiza cómo se consolidaron las instituciones federales en el contexto de centralización, así como cuáles fueron sus implicaciones en la participación de los

gobiernos locales en materia urbana. Para ello, se identifican los principales cambios institucionales a nivel formal, su contexto político, económico —y en algunos casos internacional—, y detalle respecto a la planeación urbana y la ejecución de infraestructura urbana, en particular respecto a las atribuciones conferidas a la federación, y las menciones hacia la participación local. Como se mencionó en el marco teórico que guía la investigación, se considera que el análisis institucional permite el reconocimiento de las *reglas del juego* en el que se desarrolla la intervención pública en materia urbana desde el ámbito federal, pero cuyos alcances —sobre todo en un periodo de tan amplia influencia del centro en lo local— se expresan en limitados espacios de actuación a nivel local.

En ese sentido, se argumenta que en el periodo analizado en este capítulo, que alcanza el fin del sexenio de José López Portillo en 1982, se inicia la configuración de la participación federal en materia urbana —con énfasis en la ejecución de infraestructura, e incipiente planeación—, bajo una perspectiva centralizada de desarrollo. Este periodo permite observar el impacto territorial de las políticas económicas de industrialización y sustitución de importaciones, la creciente urbanización que transformó la naturaleza del país, y las influencias internacionales respecto a la actividad de los gobiernos en los asentamientos humanos para la mejora de la calidad de vida. Con estos elementos, en el capítulo se identifica el año 1976 como una coyuntura de origen de la configuración federal en materia urbana, con la consolidación de instituciones específicas en la materia —es decir, se afianzó la identificación del problema público— como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115.

Más aún, la identificación como coyuntura surge debido a que, de este arreglo institucional, es posible advertir rasgos que habrán de reproducirse en las siguientes décadas. En primer lugar, la subordinación de la política de asentamientos humanos a las prioridades nacionales que —en el periodo— se centraron en el desarrollo económico y la industrialización pese a la identificación de las consecuencias adversas de la alta concentración urbana y disparidades regionales. Por otro lado, la

formulación de las instituciones mencionadas bajo preceptos de concurrencia, coordinación y participación local; sin que ello significara la reestructuración de los ámbitos de competencia de la federación. Por el contrario, en esta primera etapa de cristalización institucional, se puede considerar que la federación promovió, como en otras áreas, su participación en el fomento de la planeación, la infraestructura, y en el diseño mismo de las instituciones —como una transformación controlada desde el centro—, lo cual afianzó su injerencia en el territorio y acrecentó la dependencia local al apoyo federal. La SAHOP fue además un importante precedente para las atribuciones en materia de obras públicas para el desarrollo urbano, la cual, a pesar de las transformaciones hacia la descentralización de las siguientes décadas, se mantuvo al margen de las posibilidades de la federación, como se analizará en capítulos posteriores.

Del primer federalismo a las primeras instituciones federales

“¿Qué se han distinguido ya por varias dolorosas experiencias los mayores males de un sistema de centralización, por el que un gobierno que no tiene ni caminos, ni correos expeditos, tiene la pretensión de arreglar aun los pequeños gastos de todos y cada uno de los municipios?”,⁵⁶ escribía Benito Juárez en octubre de 1858.

Para entonces, la propia consolidación nacional después de la independencia había dependido de un arreglo federal que permitiese a los estados y territorios soberanía. Este arreglo se plasmó en la primera Constitución en 1824, en la que la República se declaraba federalista, representativa y popular. Aunque se tenía presente la experiencia estadounidense, se considera que el sistema federal que fundamentó la incipiente nación fue una decisión “más difícil, mejor meditada”⁵⁷ y “más radical”

⁵⁶ Benito Juárez, Carta del 31 de octubre de 1858, en Pedro Salmerón Sanginés (coord.), *Benito Juárez de su puño y letra (compilación documental)*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2020, p. 128.

⁵⁷ Manuel González Oropeza, argumenta la consolidación propia del federalismo en el país por medio de un “largo y penoso” desarrollo. Asimismo, se considera el federalismo una institución política de gran complejidad que

que para ese país, a raíz de las décadas de debates, la activa participación en su desarrollo del presidente, congreso y estados, así como la herencia regionalista presente desde la colonia.⁵⁸ En este contexto, el pasado colonial incluso es concebido como el origen de unidades institucionales a escala local, las cuales afianzaron la naturaleza municipal del nuevo arreglo.⁵⁹ La debilidad del gobierno federal conjugada con la tensión entre corrientes federalistas y centralistas de las décadas siguientes, el enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como las amenazas externas, dieron paso al *experimento centralista* que obligaría a repensar el federalismo a finales de la década de los cincuenta.⁶⁰ Así, en 1857, la visión federalista cambió hacia promover el papel protagónico del gobierno federal para la defensa de la soberanía nacional y la promoción del desarrollo económico y social.⁶¹ Las últimas décadas del siglo fortalecerían la acción federal como un avance estatista que llegaría al extremo con la dictadura de Porfirio Díaz.

Aunque el repaso histórico detallado del federalismo mexicano escapa a los alcances de la investigación, la mención de las constituciones de 1824 y 1857 sitúa el concepto en su intrínseca

depende de una paulatina consolidación. El alejamiento de las ideas de simple *imitación* al sistema federal estadounidense —que incluso se menciona como un argumento difundido de manera injusta por los antifederalistas mexicanos— es compartido por otros estudiosos como Jesús Reyes Heróles. Manuel González Oropeza, *El federalismo*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 9-30.

⁵⁸ Lo radical se expresaba en las facultades de recaudación e impartición de justicia que le fueron otorgadas a los estados y territorios. Se señala también que las interpretaciones del federalismo fueron diversas en el territorio nacional, concibiéndose, por ejemplo, como una descentralización administrativa en el centro, pero de manera mucho más radical en estados como Yucatán y Sonora. Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega, “El nuevo orden, 1821-1848” en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 397-442.

⁵⁹ En “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, Alicia Hernández Chávez ubica en el municipio la organización de la libertad local (heredada desde la pluralidad de espacios políticos en la colonia) y, por ende, la dificultad para cualquier tipo de rectoría federal, particularmente en el primer federalismo de 1824, de un tipo más confederacionista. En sus palabras: “son los municipios los que, como nudos de la red social de una región, conforman el tejido social y político de lo que hoy conocemos como estados”, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 17-19.

⁶⁰ Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, 1823-1847” en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 15-50, y Marcello Carmagnani, “Las formas del federalismo mexicano”, *Circunstancia*, 2006, núm. 9.

⁶¹ Marcello Carmagnani, “Las formas del federalismo mexicano”, *Circunstancia*, 2006, núm. 9.

relación con la consolidación de la república y demuestra las tensiones entre las tendencias centralizadoras y federalistas.⁶² Para inicios del siglo veinte, las transformaciones económicas, políticas y sociales en el país eran profundas después de más de tres décadas de gobierno porfirista y diez años de Revolución. La Constitución de 1917, considerada el arranque formal del Estado posrevolucionario, traería consigo elementos definitorios para su consolidación, particularmente el papel predominante de la federación sobre el desarrollo, y su primacía sobre los poderes locales (estatales y municipales) y el legislativo. En otras palabras, la Constitución se erigió presidencialista, centralista y estatista. Además de ello, los años de conflicto sustentaron los esquemas institucionales posteriores en las ideas de participación y acuerdos con los sectores populares, lo cual también fue fundamental para preservar la legitimidad del régimen en proceso.⁶³

Asimismo, los años de la Revolución fueron cruciales en la formulación de demandas sociales específicas que, en los años siguientes, fueron incorporadas en la forma de nuevos arreglos institucionales. Tal es el caso de la demanda de *municipio libre*, que buscaba la autonomía política mediante la anulación de los jefes políticos locales, muy vinculados con la estructura porfirista, y su sustitución mediante la elección popular y directa de las autoridades. El municipio libre fue una demanda entonces abanderada predominantemente por los carrancistas, alcanzando su consolidación primero en la Ley del Municipio Libre de 1914, y luego en el artículo 115 de la Constitución de 1917; sin embargo, en el cuerpo del texto quedó fuera uno de los temas centrales del constituyente: los recursos municipales.⁶⁴ Lorezo Meyer considera que, ante la dificultad de acuerdo en los debates

⁶² La tensión centralizadora-descentralizadora, como la llama Marcello Carmagnani, está descrita a profundidad en su artículo “El federalismo liberal mexicano” parte de su libro coordinado *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 135-179. De acuerdo a Carmagnani, la reorientación hacia el federalismo *liberal*, entre 1824 y 1857, surge también del cambio en la concepción de la soberanía popular y de libertad fundamentada en el jusnaturalismo.

⁶³ Javier Garciadiego y Sandra Kuntz Ficker, “La Revolución mexicana”, en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 562-567.

⁶⁴ Como analiza Vicente Ugalde, en los debates del constituyente de 1916-1917, se generó una polarización de dos concepciones del municipio. Por un lado, un grupo de diputados apoyaba la decisión de restringir la libertad municipal, mientras que por el otro lado, en el *proyecto municipalista* se defendía el otorgar libertades hacendarias a los

constitucionales, se dejó el tema a las legislaturas estatales lo cual, lejos de significar una victoria local, hizo que la indefinición se transformara en un candado a la libertad municipal.⁶⁵ Las posteriores reformas al artículo 115 son fundamentales para entender los patrones y coyunturas de la descentralización en temas urbanos, por lo cual se analizarán en los siguientes capítulos.

Otra de las demandas revolucionarias que cabe recalcar, por la relevancia como fundamento jurídico posterior de acciones y organizaciones en materia urbana, fue la consagrada en el artículo 27 de la Constitución de 1917 — como la incorporación constitucional de la Ley de la Reforma Agraria de 1915— referente a la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza. Aunque en sus inicios, el tema urbano no se tocaba de manera explícita, la reforma agraria tuvo un importante impacto en las dinámicas territoriales, al *colonizar* a través del reparto de tierras y las primeras colonias agrícolas.⁶⁶ Su trascendencia también se expresa en el tema federal, pues señala Alicia Hernández Chávez que en la aplicación del artículo 27, los estados y la federación encontraron una de sus primeras esferas de cooperación. Estas esferas de cooperación para la garantía de los derechos sociales serían una tendencia incipiente para dar vida al nuevo federalismo, que sin embargo, no sería refrendada en la dimensión política, en la que prevalecía la distancia entre federación y estados.⁶⁷ Así, el artículo es reflejo de la consolidación de la idea de *Nación*, como “sujeto que autoriza, decide, garantiza, justifica y condiciona el ejercicio de los derechos”, y la vincula, de una manera incluso

municipios. Finalmente, se consideró que con la eliminación de los jefes políticos los municipios adquirirían su libertad, sin necesidad de la libertad hacendaria. “La reelección y otros combates en el municipio mexicano”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2016 (13), pp. 90-94.

⁶⁵ Lorenzo Meyer, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1995, pp. 238-241.

⁶⁶ Luis Unikel, *op. cit.* (1978), p. 309.

⁶⁷ La esfera compartida se refiere a la verificación y titulación provisional de los procesos de restitución y dotación por parte de los estados; siendo la federación la responsable de refrendar esos actos de titulación. Alicia Hernández Chávez, “Federalismo y gobernabilidad en México” en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 275-276.

simbólica, con las ideas de Revolución y Territorio.⁶⁸ Esta visión es compartida por Luis Aboites y Valeria Estrada al considerar que se trató —sobre todo en lo relativo a la propiedad nacional de los recursos productivos— de un “despojo de facultades locales en favor del fortalecimiento de la instancia de gobierno que reclamaba de manera exclusiva la representación de la nación, el gobierno federal”.⁶⁹ Más aún, Mauricio Merino, señala que, al desvincular lo municipal de los preceptos del artículo 27, se subordinó los gobiernos locales a las decisiones del centro y, con la concentración institucional del poder:

Los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados, mientras que el ejecutivo federal completó —como no lo había hecho del todo— la lógica del centralismo institucional que pesa hasta nuestros días.⁷⁰

Durante el siglo veinte, como se ahondará, el artículo 27 se transformará, para incorporar nuevos debates que incluyen lo ambiental y urbano, preservando de muchas maneras la división entre atribuciones y la *lógica del centralismo institucional*.

Los años siguientes a la Constitución de 1917, de construcción del nuevo Estado, vieron en las instituciones (incluso bajo la definición amplia como reglas del juego) mecanismos para poder

⁶⁸ Fernando Escalante Gonzalbo, “El lenguaje del artículo 27 constitucional”, en Emilio Kouri (ed.), *En busca de Andrés Molina Enríquez. Cien años de ‘Los Grandes Problemas Nacionales’*, México, El Colegio de México, 2009, disponible en <http://www.fernandoescalante.net/el-lenguaje-del-articulo-27-constitucional/>

⁶⁹ De manera específica, el argumento de los autores versa sobre el debilitamiento municipal después que las tierras y aguas fuesen declaradas propiedad de la nación, y se considera “parte del proceso más amplio relativo a la centralización del arreglo político del país en el siglo XX”. El tema es expresión de la compleja relación municipio-federación —o tensión, como caracterizan los autores—, y complementa la revisión del artículo 115 y los debates respecto a la libertad hacendaria municipal, pues el artículo 27 implicó una afectación de la hacienda municipal, al dejar de ser el agua una fuente de ingresos municipal. Sin embargo, también pone en duda las capacidades federales para su imposición y las formas de reacción local, que en algunos casos implicaron la diversificación de instituciones políticas (juntas de agua, comisariados ejidales, por ejemplo) con vínculos más sólidos con las autoridades federales que los propios gobiernos locales. Luis Aboites Aguilar y Valeria Estrada Tena (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Comisión Nacional del Agua-Archivo Histórico del Agua-El Colegio de México, 2004, pp. 11-32.

⁷⁰ Mauricio Merino, “El gobierno perdido (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)”, *Foro Internacional*, 34 (1994), p. 435.

canalizar —y subordinar— los grupos organizados a la acción federal. Reflejo de ello es la famosa frase del entonces presidente Plutarco Elías Calles, que señalaba ese periodo como el momento propicio para “pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de Nación de instituciones y de leyes”,⁷¹ lo cual se reflejó en la expansión de las actividades, atribuciones e instituciones de la esfera federal en competencias económicas y sociales. En esta misma línea, puede considerarse la creación del Partido Nacional Revolucionario, el cual se erigió como un mecanismo capaz de incidir sobre estados y municipios al concentrar lo político. Con esta articulación, a diferencia de la idea de federalismo cooperativo, a partir de los veinte se ve el inicio de un “pacto federal estatista y corporativista” que trascendería a décadas posteriores.⁷²

Como preámbulo a la revisión de la trayectoria institucional federal en materia urbana, es necesario mencionar que durante estas décadas el país experimentó profundos cambios en su composición demográfica y espacial. El siglo XIX, con los diversos acontecimientos históricos, se caracterizó por un sistema urbano desarticulado y vulnerable ante choques económicos. Hacia finales del siglo, el grado de urbanización era sólo del 7.8% respecto a la población total; sin embargo, el siglo XX marcaría nuevos esquemas territoriales. Primero con la introducción de avances tecnológicos como la expansión de los sistemas ferroviarios y el desarrollo de la energía eléctrica, pero también con la modificación en las estructuras de producción a favor de actividades que se localizan principalmente en ciudades (manufacturas, transporte, construcción). Ello, aunado a la consolidación política y social, fueron factores que determinaron las dinámicas de la población

⁷¹ Citado por Luis Aboites y Engracia Loyo, “La construcción del nuevo Estado, 1920-1945” en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 609.

⁷² Alicia Hernández Chávez ve como ejemplos de la expansión de funciones del gobierno federal las obras educativas y culturales, la regulación monetaria, lo relacionado al poder judicial (en particular la atribución para proponer ministros) y las facultades en materia laboral, “Federalismo y gobernabilidad en México” en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 281-290.

urbana.⁷³ En ese sentido, y como uno de los fundamentos de esta investigación, es de recalcar que las transformaciones en la dimensión urbana nacional han sido factores clave en la generación de acciones, políticas y organizaciones para su desarrollo.

Con estos elementos en consideración, las décadas siguientes del movimiento revolucionario fueron los *inicios de la institucionalización* en todos los ámbitos de gobierno.⁷⁴ A pesar de que la relevancia de las ciudades iba en aumento, la población era aún predominantemente rural; y, así, las principales acciones se dirigieron a la articulación del vasto territorio nacional y la atención de necesidades apremiantes, sin ser lo urbano un objeto aún definido. En esa línea, aunque los antecedentes de la administración pública para la atención de centros de población se podrían remontar hasta la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, sus atribuciones eran predominantemente de comunicación (vías y medios), sólo señalando de manera tangencial “los monumentos públicos y las obras de utilidad y ornato”.⁷⁵ Esta atribución permanecería hasta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de Miguel Alemán (1947) con mínimas modificaciones;⁷⁶ pero en 1958, durante el periodo del presidente Adolfo López Mateos, los sectores se dividen y se crea de forma diferenciada la Secretaría de Obras Públicas. Su separación, al menos para temas más coincidentes, ocasionó “burocracias rivales” al competir por recursos, imagen,

⁷³ Gustavo Garza, Op. Cit. (2003), pp. 20-26. A lo largo de la investigación se hará referencia al grado de urbanización como el porcentaje de población que reside en ciudades respecto a la población total. Asimismo, se utiliza la definición de Garza, al considerar las ciudades las localidades con una población mayor a 15 mil habitantes.

⁷⁴ *Historia de la Revolución Mexicana*, t. 12; Lorenzo Meyer *et al.*, *1928-1934: Los inicios de la institucionalización*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1978.

⁷⁵ Hasta 1891 las acciones en la materia eran coordinadas por la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, y antes por la Secretaría de Relaciones Interiores. Omar Guerrero, *et al.*, “Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991”, *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública*, 1991, núm. 79, pp. 93-122.

⁷⁶ La atribución en materia de obras públicas señala la “construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de Defensa y Marina”. Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del Presidente Miguel Alemán, 1947, consultado en Alejandra Carrillo Castro, “Anexos”, en su libro *Génesis y evolución de la Administración Pública Federal centralizada*, Ciudad de México, 2011, pp. 471-472.

información y opiniones presentadas ante el ejecutivo;⁷⁷ y la nueva independencia no se vio reflejada en un mayor acercamiento a los temas urbanos de fondo. Por el contrario, las obras públicas continuaban constreñidas a ferrocarriles y carreteras: por ejemplo, de las siete direcciones generales con las que contaba la Secretaría de Obras Públicas, cuatro de ellas eran de carreteras y ferrocarriles, una de proyectos y laboratorios para la elaboración de proyectos, estructuras, ingenierías y materiales, una de planeación y sólo una de construcción de edificios.⁷⁸ Es evidente entonces el traslape con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la necesidad de delimitar con mayor claridad las funciones y los sectores de injerencia institucional.

Por otro lado, comenzó un creciente interés por la promoción de una planeación vinculada al desarrollo nacional. El trabajo, por ejemplo, del ingeniero Modesto C. Rolland después de la Revolución comenzaba a plantear las necesidades de planeación en las ciudades y cuestionaba la proclamación del municipio libre al reafirmar la importancia de la autonomía de las ciudades y la ambigüedad en el ejercicio de su autonomía.⁷⁹ Como él, los arquitectos José Luis Cuevas Pietrasanta, Alfonso Pallares y Carlos Contreras fueron precursores influyentes —y posteriores ejecutores— de una visión de planeación y urbanismo (aunque con mayor énfasis en el desarrollo de la Ciudad de México), y elementos como la Conferencia Internacional de Planificación de Nueva York en 1925, a la que asistieron profesionales mexicanos, el Primer Congreso Nacional de Planificación de Ciudades y Regiones de 1926, organizado por la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, o la creación de la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana en 1926, perfilaron horizontes

⁷⁷ En “Las decisiones políticas en transporte: el caso del aeropuerto de la ciudad de México”, Carolina Grajales V. y Felipe Lara Rosano señalan el caso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus necesidades de modernización como una expresión de los conflictos *interburocráticos*, evidentes sobre todo en la Comisión Mixta de Planeación de Aeropuertos, integrada por ambas dependencias. *Revista Mexicana de Sociología*, 45 (1983), p. 924.

⁷⁸ Secretaría de Obras Públicas, *Primera reunión general técnica y administrativa*, efectuada del 6 al 12 de enero de 1963.

⁷⁹ Rolland defendía por ejemplo la necesidad de figuras institucionales como un Gerente y Consejo para el gobierno de las ciudades, así como mecanismos de revocación, iniciativa, referéndum y propuestas para la obtención de ingresos.

en la necesidad de herramientas formales. Un hito se dio en 1930 cuando la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana convocaron al Primer Congreso Nacional de Planeación, un importante precedente de la Ley sobre Planeación General de la República publicada en 1930. De acuerdo a Gerardo Sánchez, derivado de sus promovientes, la perspectiva de la ley otorgaba un carácter físico a la planificación, sin incorporar elementos económicos o sociales, y tuvo dificultades para pasar de la propuesta a la implementación.⁸⁰

El desarrollo de los preceptos de planeación alcanzó un auge en la creación del primer Plan Sexenal con Lázaro Cárdenas, el cual involucraba los ámbitos económico, social, político y territorial. Por un lado, el Plan atribuía al gobierno federal una función organizativa centralizadora, como la entidad capaz de fomentar la organización a través de su vínculo con las clases medias y populares.⁸¹ Por otro lado, en él se plasmaron los inicios de una etapa del desarrollo mexicano con importantes repercusiones en los procesos de urbanización: la sustitución de importaciones, y con ello, políticas de industrialización que se concentraron en crecientes centros urbanos.⁸² En adelante, el fomento centralizado al desarrollo nacional trajo consigo una serie de inversiones de gran escala, incluyendo vías de comunicación, transporte, irrigación, salubridad, cuestiones hidrológicas, etcétera. Durante esas décadas fue evidente la complejidad en la articulación de estas inversiones, expresada en la evolución de diversos acuerdos institucionales como respuesta a necesidades y vaivenes económicos, y en busca de mayor rectoría en las inversiones. Entre estos acuerdos se encuentran la Comisión

⁸⁰ La Ley proponía un Plano Nacional como una serie de insumos territoriales (estudios, programas, proyectos) para el desarrollo “ordenado y armónico del país” el cual que incorporaría, entre otros aspectos, la planeación y zonificación urbana y regional. Una revisión detallada de los diversos antecedentes de la Ley sobre Planeación General de la República se encuentran en Gerardo G. Sánchez Ruiz, *Planificación y urbanismo de la Revolución mexicana: los sustentos de una nueva modernidad en la Ciudad de México, 1917-1940*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, pp. 122-232.

⁸¹ Alicia Hernández Chávez, *op. cit.* (1993), p. 287.

⁸² Gerardo G. Sánchez Ruiz, *La Ciudad de México en el periodo de las regencias 1929-1997*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999, pp. 93-103.

Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1948, la centralización de éstas en la propia oficina de la Presidencia de la República con la Comisión de Inversiones en el sexenio de 1953-1958, la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958 y, finalmente, el cambio en 1959 para que cada dependencia estatal elaborase su programa de inversiones coordinados por la Comisión Intersecretarial con la atención prioritaria al Plan de Acción Inmediata (después el Programa de Desarrollo Económico).⁸³

Adicionalmente, existían mecanismos auxiliares en la promoción del desarrollo en puertos y ciudades fronterizas como las Juntas Federales de Mejoras Materiales, cuya historia se remonta hasta finales del siglo XIX con el establecimiento de un gravamen adicional sobre los derechos de importación que, en periodos intermitentes, fue entregado de manera directa a los municipios. Las Juntas estaban integradas por el gobierno federal —a través de delegados de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Recursos Hidráulicos— el gobierno municipal —a través del Presidente Municipal— y representantes de la Cámara de Comercio de la localidad y propietarios de predios, y tenían las facultades “para ejecutar obras y establecer servicios públicos, nuevas fuentes de trabajo, mejorar las ya existentes y, para otorgar, en caso necesario, subsidios a los municipios” bajo un proyecto general de obras que incluían agua, drenaje, energía eléctrica, pavimentación, edificios públicos y obras de ornato. Una vez concluidas las obras, éstas eran entregadas a las instituciones más idóneas para su administración, aunque su entrega podía ser revocable.⁸⁴

El fomento a la infraestructura y el desarrollo económico también se buscó consolidar con instituciones para la inversión, en particular, con instituciones de crédito. Una de estas, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas surge en 1933 como parte de la búsqueda de

⁸³ Para entonces, estas estrategias institucionales estuvieron orientadas a dar respuesta a recomendaciones de fondos internacionales. Gabriela Sánchez Luna, “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86 (1996), pp. 711-712.

⁸⁴ *Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1948.

recuperación después de la crisis del 29 y ante las exigencias de la comunidad por la carencia de obras públicas, y en palabras de su director general, obedece a que “a la circunstancia de que la iniciativa privada no ha querido facilitar capitales para las obras públicas y la Federación ha tenido que suplir la omisión del crédito particular”. Por otra parte, el interés surge al concebir un “proceso de municipalización de los servicios públicos”, en el que las obras se convierten en necesidad y fomento del poder público y su hacienda. Desde su creación, el Banco buscó responder a condiciones y necesidades sociales de los centros urbanos, y en particular, obras públicas que impliquen un servicio.⁸⁵ Para entonces era evidente la importancia de la coordinación con otros ámbitos de gobierno. En ese sentido, y considero, evidenciando las complejidades y aún vacíos en los que se desarrollaba la inversión pública, señala Zamora que el Banco tenía potencial como una institución 1) de consulta, cooperación y consejo a corporaciones de servicios municipales; 2) de fomento a la reorganización fiscal ante la debilidad de los sistemas impositivos y financieros municipales; y 3) la integración Federación-estados en un sistema de promoción, financiamiento, ejecución y manejo de obras de saneamiento hasta entonces consideradas separadas e incoherentes.⁸⁶

Estas acciones y creciente interés en la atención de centros urbanos se vinculan con la expansión del sistema urbano que experimentó el país durante esas décadas, el cual alcanzó un grado de urbanización de 47.1% para 1970, también consecuencia del dinamismo de industrialización, y en particular las manufacturas. Algunas de las tendencias que comenzaron a trazar el México urbano fueron 1) el crecimiento de las ciudades especializadas en manufacturas de bienes de consumo (fundamentales para la sustitución de importaciones), como la Ciudad de México y Monterrey 2) el crecimiento de ciudades fronterizas por actividades comerciales relacionadas con Estados Unidos, y

⁸⁵ En su ponencia, Zamora resalta la importancia de obras de saneamiento (agua, mercados, rastros) en contraste con aquellas de ornato durante el porfiriato. Asimismo, retoma el trabajo de Pablo Macedo, para refrendar el tema de obras públicas (que hasta entonces era eclipsado por el tema de las comunicaciones). Adolfo Zamora, “Situación y estructura del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas”, *El Trimestre Económico*, 50(1946), pp. 274-282.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 300-305.

3) el crecimiento de ciudades especializadas en la comercialización de productos agropecuarios. A pesar de la intención de fomentar el desarrollo equilibrado del territorio nacional, los esfuerzos resultaron escasos y contraproducentes y asentaron un sistema “policéntrico en unas cuantas grandes ciudades, bajo el dominio de la principal [la Ciudad de México]”.⁸⁷

En resumen, de acuerdo a Gustavo Garza, durante este periodo se distinguieron, en un inicio, las acciones para la reconstrucción del aparato productivo y la construcción institucional; y a partir de entonces, políticas de impacto territorial aislado, dirigidas al nuevo modelo de sustitución de importaciones e industrialización. Para la década de los setenta, el componente espacial y regional adquirió relevancia, aunque de manera subordinada, ante el desarrollo económico y el desarrollo de actividades económicas específicas como lo fueron las acciones para la franja fronteriza norte, la búsqueda de descentralización industrial y el desarrollo de parques industriales. Señala Garza:

Descartando la posibilidad de que lo anterior se derive de la “poca experiencia” o “desconocimientos técnicos” de sus ejecutores, se concluye que el propósito real de los grupos políticos dominantes, dejando de lado sus intereses privados y la corrupción imperante en la ejecución de la obra pública, ha sido básicamente de promover los diversos sectores de la economía, y sólo políticamente se introducen metas de corte territorial. En otros términos, la prioridad central fue desarrollar la industria, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales que conlleva, ni mucho menos visualizar las graves consecuencias futuras en el deterioro de los ecosistemas metropolitanos.⁸⁸

Aunque presentados de manera superficial, los antecedentes al periodo central de esta investigación demuestran algunas de las tendencias más importantes a resaltar de los años siguientes. Primero que, aunque la coyuntura de origen podría remontarse hasta el siglo XIX, el discurso de descentralización permitió asentar las bases estatales; no obstante, en su ejercicio el Estado comenzó a centralizarse hasta incluso formar instituciones nacionales que fortalecieran el papel predominante de la federación. Así, el siglo veinte comienza y se mantiene marcado por tensiones descentralizadoras y centralizadoras que, en el repaso de antecedentes, se mencionaron brevemente: las constituciones de

⁸⁷ Gustavo Garza, *Op. Cit.* (2003), pp. 43-48. El dato sobre el grado de urbanización, así como una revisión de la población urbana durante las décadas, se puede consultar en el Cuadro 4 (p. 33).

⁸⁸ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), p. 54.

1824, 1857 y 1917, la búsqueda de municipio libre y reforma agraria, y el papel adquirido de la figura presidencial y el Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional (PRI). Resalta que estos elementos condicionaron en gran medida la relación entre lo local y el gobierno federal a través de la articulación de segmentos sociales, como obreros y campesinos, lo cual posicionaba al gobierno federal —y al presidente y el partido— en el territorio y ante la sociedad. A pesar de ser esta una visión ampliamente compartida del periodo, el argumento puede “subestimar la colaboración que se dio entre estados y federación por el hecho de que las instancias sociales no organizables por el Estado tienen en este periodo sus referentes esenciales en los estados y en los municipios”.⁸⁹ En los años siguientes, el cambio comenzaría a verse en escalas locales, como un anuncio de los límites del corporativismo.⁹⁰

Por otro lado, la promoción y políticas para el desarrollo económico tuvieron un impacto a nivel urbano, pero también institucional, respecto a las reglas del juego permitidas o impulsadas. Uno de los principales argumentos de Gustavo Garza al respecto es que la intención formal de promover de un sistema regional equilibrado que limitara el crecimiento acelerado en metrópolis rebasadas, fue (y permanece) poco llevada a la práctica por la presión de economías capitalistas por incentivar la concentración de población y actividades económicas para generar mayores ganancias. Sin embargo: “la problemática que producen las grandes concentraciones se paga socialmente”.⁹¹ Finalmente, durante el siglo XX, comienza a ser evidente —como un tema sostenido a lo largo de esta

⁸⁹ Alicia Hernández Chávez, *op. cit.* (1993), p. 290.

⁹⁰ La supremacía política del partido oficial se vio por primera vez disputada en una elección en enero de 1946, en la ciudad de León, Guanajuato. A pesar de que el gobierno federal había refrendado la apertura a la oposición, el triunfo del candidato Carlos A. Obregón de la Unión Cívica Leonesa, con apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Fuerza Popular, sobre el candidato del Partido de la Revolución Mexicana, Ignacio Quiroz fue desconocido por el estado y el Congreso de la Unión, desencadenando un enfrentamiento violento. Sería hasta febrero de 1946 que se reconocería el triunfo de Carlos A. Obregón y, aunque esta se concibió como una lección traumática para futuros oponentes, en San Luis Potosí se continuarían los triunfos de la oposición a nivel municipal con la figura de Salvador Nava en 1958. La movilización de la oposición desde lo local sería determinante en los años siguientes. Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 4-7.

⁹¹ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), p. 68.

investigación— que la creciente urbanización evidencia la importancia en la atención a los centros urbanos como un problema público a ser atendido por nuevas instituciones gubernamentales, las cuales surgen en medio del interés gremial e internacional, las tensiones centralizadoras y descentralizadoras, pero también, bajo la primacía de políticas económicas. A partir de la década de 1970 tanto el papel de la federación, cuanto las perspectivas para promover el crecimiento económico, mostraron cambios drásticos en la atención de lo urbano en un país, ahora sí, predominantemente urbano.

La cristalización institucional

México, por supuesto, no era el único país con retos relacionados con la urbanización. Para la década de 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas ya había emitido un par de resoluciones relacionadas con la urbanización, particularmente respecto a la vivienda, construcción y planeación.⁹² En 1969, por ejemplo, la resolución 2598 mencionaba: “el desmejoramiento continuo de los asentamientos humanos y la necesidad imperativa de movilizar los recursos nacionales e internacionales para su mejoramiento”⁹³ y para 1970 se emitían mayores recomendaciones para la atención de la urbanización rápida y vivienda, incluyendo la planeación y programas integrados a los instrumentos nacionales, industrias, disposiciones legislativas e instituciones nacionales para la capacitación sobre estos temas.⁹⁴ El creciente interés, con el impulso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y la Conferencia Mundial de Población, derivó en la celebración de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos en

⁹² Asimismo, de manera institucional, en las Naciones Unidas existía el Comité de Vivienda, Construcción y Planificación. Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2036: Vivienda, construcción y planificación durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 7 de diciembre de 1965.

⁹³ Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2598: Vivienda, construcción y planificación*, 16 de diciembre de 1969.

⁹⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2718: Vivienda, construcción y planificación*, 15 de diciembre de 1970.

Vancouver en 1976, en la que se reconoció que “la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de la vida, cuyo mejoramiento es indispensable para la satisfacción plena de las necesidades básicas”,⁹⁵ siendo su primera recomendación el establecimiento de una política nacional en la materia, vinculada con el desarrollo y “en colaboración y coordinación con los niveles regional y local según proceda”.

En este contexto, y con el ánimo de contribuir a una política de desarrollo económico compartido, en México se desarrollan una serie de cambios institucionales que arrancan en febrero de 1976 con la reforma del artículo 27 constitucional, al incorporar un párrafo que señala la imposición del interés público para el mejoramiento, entre otros temas, de las condiciones de vida de la población urbana, a través de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, incluyendo de manera explícita las obras públicas. En línea con esta directriz, se reformaron también los artículos 73, para incorporar la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre el gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, y 115 para otorgar la atribución, a estados y municipios, de expedir instrumentos jurídicos para la atención de los centros urbanos.⁹⁶ Así, esta reforma asienta por primera vez los instrumentos institucionales específicos para la atención de los asentamientos urbanos y, de inicio, otorga vínculos importantes con el complejo —y casi simbólico— artículo 27, mientras que reconoce la necesaria coordinación entre ámbitos de gobierno, y necesarias facultades de los gobiernos locales.

Bajo este fundamento, en mayo de 1976 se publica la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Resalta que su primer objeto es definido en términos de “establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional” y, en su artículo cuarto, detallaba

⁹⁵ Naciones Unidas, *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos*, A/CONF.70/15, Vancouver, 1976, p.2

⁹⁶ *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976.

que esto se llevaría cabo a través de un Plan Nacional (elaborado por la federación, entonces representada por la Secretaría de la Presidencia) y los Planes Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Después de 7 artículos que versan sobre los principios rectores y mecanismos de planeación para mejorar la calidad de vida en los asentamientos, el primer capítulo también se centra en la relación entre los distintos ámbitos de gobierno, llamado “De la concurrencia y Coordinación de Autoridades”. Se señala en este apartado que sería el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el instrumento rector de la materia, al cual se alinearían los planes estatales y municipales. Como mecanismos entre ámbitos de gobierno, se señala de manera general la celebración de convenios que apoyen lo dispuesto en los instrumentos de planeación. Sin mayor detalle, el artículo 9 señala que a la Federación, estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, corresponde realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.⁹⁷ La Ley también desencadenó, en el par de años siguientes a su publicación, arreglos institucionales a nivel local con fundamento en lo establecido en la LGAH.

Hasta entonces, a pesar de la existencia de la Secretaría de Obras Públicas, el tema urbano más relacionado con la planeación y el desarrollo de las ciudades y regiones se había tratado de manera directa desde la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, la LGAH promovió que el tema fuese también materializado en la administración pública federal con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en diciembre de 1976. Su principal característica fue que se erigió como una dependencia normativa, encargada de la formulación de la política general de asentamientos humanos, planeación y el ordenamiento territorial, pero también ejecutora, capaz de proyectar y construir obras públicas de ornato, fomento o interés general.⁹⁸ Esta dualidad era “la máxima ilusión de un planificador”,⁹⁹ aunque el tamaño del reto era de resaltarse.

⁹⁷ *Decreto por el que se publica la Ley General de Asentamientos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976.

⁹⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, artículo 37, fracciones I-VI.

⁹⁹ Gustavo Garza, *Op. Cit.* (2003), p. 62.

Una de sus primeras acciones normativas fue la publicación en 1978 del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), resultado del seguimiento de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano instalada un año antes. El Plan tenía, entre sus objetivos, “propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano”, bajo los principios de mejorar la distribución de actividades económicas y población en el territorio nacional, y la promoción del desarrollo urbano integral y equilibrado. Esto, sustentado en un diagnóstico que más que explicar los mecanismos de la distribución desigual, desarrolla en la cobertura, por ejemplo, de servicios de infraestructura en ciudades y sectores.¹⁰⁰ Asimismo, se prevé como política el propiciar la congruencia entre ámbitos de gobierno, particularmente en acciones e inversiones federales que inciden sobre centros de población y sus planes locales de desarrollo urbano. Los objetivos se consideraban ejecutables a partir de convenios únicos de coordinación con los gobiernos estatales y el establecimiento de programas de acción concertada, entre los que se encuentran temas como la integración regional de servicios urbanos, y dotación de infraestructura en ubicaciones geográficas estratégicas.¹⁰¹

La creación de esta institución, y las bases jurídicas que la antecedieron y fundamentaron, se considera una importante coyuntura de origen de los esquemas institucionales actuales. Desde 1976 preveía Luis Unikel: “todas estas medidas seguramente afectarán el desarrollo urbano del país y constituyen, institucionalmente, el punto de partida de lo que es y será el México urbano”.¹⁰² El avance en términos institucionales fue indudable, pues por primera vez se establecieron disposiciones de aplicación nacional en materia urbana —la cual, hasta entonces se encontraba en un estado de

¹⁰⁰ Gustavo Garza y Sergio Puente, “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, p. 81.

¹⁰¹ Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1978, artículos 3-6.

¹⁰² Luis Unikel, *op. cit.*, p. 315.

laissez-faire o de tolerancia—, pasando a un intento de regulación y previsión.¹⁰³ En última instancia, y como lo mostraron las posteriores acciones y disposiciones a nivel local, la estructura asentada a partir de 1976 se consagró también en lo simbólico: los conceptos, vocabulario y categorías analíticas permearon en todos los niveles de gobierno y sus planes, programas y acciones públicas.¹⁰⁴

Aunque la revisión técnica de los instrumentos escapa a los objetivos de la presente investigación, es pertinente señalar que la legislación nacional no estuvo exenta de análisis respecto a su idoneidad, diseño y, en menor medida, implementación. En cuanto a la LGAH, las principales insuficiencias se identifican desde la revisión de la coherencia interna, particularmente en la definición de conceptos, objetivos y mecanismos de implementación. Así, con relación a su importancia de origen, se considera que “la base de la actual estructura planificatoria es, al mismo tiempo, fuerte en el terreno de la estructura legal y administrativa y débil en sus implicaciones técnicas”.¹⁰⁵ La falta de especificidad en la manera en que los objetivos y conceptos se materializan es también una dolencia identificada del PNDU, resultando éste en un instrumento de planificación normativa, sin poder consolidarse en una planificación sustantiva.¹⁰⁶

Al ser ambos instrumentos el fundamento de posteriores legislaciones locales, las insuficiencias técnicas permearon en otros ámbitos de gobierno e instrumentos normativos. Sobre todo, derivado de que, con la base de la legislación nacional, fue predominante la orientación de la acción pública urbana, en todos los ámbitos de gobierno, hacia la planeación; y, de manera más específica, hacia la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo urbano. Sin embargo, a

¹⁰³ Juan Manuel Ramírez Sáiz, “Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, p. 48.

¹⁰⁴ Con referencia a la *eficacia simbólica* de Bordieu, Antonio Azuela asegura que “se generalizó la comprensión de los problemas urbanos a través de la doctrina de la LGAH” al tener un lenguaje común “El significado jurídico de la planeación urbana” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, pp. 57-58.

¹⁰⁵ Las insuficiencias de la LGAH son descritas en mayor detalle en Juan Manuel Ramírez Sáiz, *op. cit.*, pp. 27-53. Algunos otros de sus argumentos respecto al impacto de la ley se expondrán en adelante.

¹⁰⁶ Gustavo Garza y Sergio Puente, *op. cit.* (1989), pp. 79-101.

las distintas insuficiencias técnicas, se le sumaba el reto de la incidencia en el ordenamiento espacial. De acuerdo a Gustavo Garza y Sergio Puente, la planeación resulta fútil sin la atención de los problemas sociales que estructuran y producen el espacio, es decir: “es la solución de la problemática social lo que permitirá resolver el problema urbano y no a la inversa”.¹⁰⁷

En el ámbito de la administración pública, la creación de los arreglos institucionales mencionados fue también consecuencia de un proceso amplio de reforma administrativa comenzado desde 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública, y continuando con los periodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo en los que, además de la consolidación de la Secretaría de la Reforma Agraria y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se creó la SAHOP, se asignaron responsabilidades sectoriales a las dependencias para la planeación y desarrollo de las políticas gubernamentales,¹⁰⁸ y se legisló sobre el gasto y deuda pública.¹⁰⁹ No obstante, la búsqueda de rectoría sobre el desarrollo urbano encontró roces con el sector privado, particularmente durante la discusión de la LGAH por la creencia de un *agrarismo urbano* como una especie de socialización de la propiedad urbana.¹¹⁰ Entre las diversas objeciones de la burguesía y los cambios de fondo al proyecto original de ley estuvieron la restricción de las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en materia urbana, la eliminación de las

¹⁰⁷ Gustavo Garza y Sergio Puente, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁸ En el caso de la SAHOP, además de las atribuciones urbanas que, como se mencionó, habían correspondido a la Secretaría de la Presidencia se atribuyeron también los servicios de agua potable y alcantarillado que solían ser de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos y Patrimonio Nacional. En 1980, la SAHOP era responsable de 99 entidades sectorizadas incluyendo fideicomisos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Para mayor detalle sobre el proceso de reforma administrativa véase María del Carmen Pardo, *op. cit.* (2010), pp. 195-216.

¹⁰⁹ Gabriela Sánchez Luna, *op. cit.*, p. 713.

¹¹⁰ No obstante, esta alarma fue rápidamente aminorada una vez publicada la ley, y las acciones potenciales respecto a la propiedad del suelo no fueron prioritarias. Por esta razón, el debate antes de su publicación se consideró ideológico y no centrado en el contenido de la ley. Cabe mencionar que estas diferencias se dieron en un contexto de disidencias entre el gobierno y los empresarios. Antonio Azuela, “El significado jurídico de la planeación urbana” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 57-59.

alusiones al control inmobiliario y de suelo urbano, y la laxitud en sanciones y criterios sobre la protección de tierras.¹¹¹

Este interés y el desarrollo del andamiaje comenzado por la LGAH expresa y responde a la relevancia que los centros urbanos cobraban para el desarrollo económico, sobre todo ante un desarrollo estabilizador que se perfilaba al agotamiento y cuyo libre actuar mostraba desequilibrios regionales alarmantes. A partir de 1970, la estrategia de “desarrollo compartido” impulsada en la administración de Luis Echeverría reconocía las desigualdades que la industrialización y el crecimiento económico habían traído consigo, y buscaba el desarrollo por medio de la reorientación de la inversión pública al sector agrícola y la promoción de los mercados de exportación. La estrategia, sin embargo, encontró sus límites ante desequilibrios macroeconómicos reflejados en un aumento de la deuda externa e inflación, impactando de manera importante, aunque contenida por el auge petrolero de finales de la década de los setenta, en las finanzas públicas. Esta “pérdida de estabilidad macroeconómica”, como definen Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosh al periodo, se refleja en que, en 1976, el gobierno recurrió a la asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional.¹¹² La mirada y condicionamiento internacional resultaría determinante en los años siguientes, de búsqueda de la estabilidad perdida.

Sumado a ello y a los antecedentes de triunfos de la oposición a nivel local, y las movilizaciones sociales como el movimiento estudiantil de 1968, los nuevos arreglos institucionales urbanos son también parte de acciones incipientes de reforma política¹¹³ en un panorama en el que, a pesar de

¹¹¹ Juan Manuel Ramírez Sáiz, Op. Cit., pp. 30-31.

¹¹² En sus palabras, “el agotamiento de la sustitución de importaciones a principios de los años setenta causó una caída en el crecimiento y desencadenó presiones políticas con el fin de mantener el crecimiento a través del gasto público, lo que originó, con el tiempo, grandes déficit fiscales y crisis de balanza de pagos”. Para mayor detalle en las condiciones económicas del periodo véase Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosh, “La pérdida de la estabilidad macroeconómica, el auge del petróleo y la crisis de la deuda” en su libro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 170-196.

¹¹³ Durante la administración de José López Portillo se realizaron reformas que incluían el sistema de diputados de minoría en legislaturas locales, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los

concentrar el presupuesto y capacidades, el gobierno falló en incorporar nuevos actores sociales y promover derechos sociales y políticos.¹¹⁴ Aunque no es materia de esta tesis, sería indudable durante las siguientes décadas la relevancia de la población urbana y las principales ciudades ante el régimen político y la democratización. De manera similar, se considera que las diversas acciones de reforma administrativa de este periodo evidenciaron “la necesidad de vigorizar las instancias locales de gobierno como parte del esfuerzo de democratización”,¹¹⁵ como un vínculo a fortalecer entre el federalismo, empoderamiento local y el cambio político. Entre las acciones realizadas en ese sentido destacan los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados y los Convenios Únicos de Coordinación. Ambas acciones permitieron la participación de las autoridades locales en las acciones y recursos federales; sin embargo, ello no necesariamente se tradujo en fortalecimiento municipal.

Por otro lado, en cuanto a las consecuencias que los arreglos institucionales específicamente sobre temas urbanos tuvieron en el federalismo, es de resaltar que bajo la anterior falta de legislación nacional, los temas urbanos se concebían como una facultad para las autoridades locales, al no ser facultad expresa de la Federación de acuerdo al artículo 124 constitucional.¹¹⁶ No obstante, la reforma al artículo 73 en 1976 estableció el principio de concurrencia, el cual “consiste fundamentalmente en proclamar la necesidad de una coordinación entre niveles de gobierno y la obligatoriedad de los planes

municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes y la publicación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales como una mayor apertura de espacios para la participación política.

¹¹⁴ Alicia Hernández Chávez, “Las tensiones internas del federalismo mexicano” en su libro coordinado *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 31-33.

¹¹⁵ María del Carmen Pardo, “La reforma administrativa para el desarrollo social en México”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 210.

¹¹⁶ Es de resaltarse que los municipios habían históricamente desempeñado funciones en la materia, incluso desde antes de 1917; y durante décadas posteriores algunas legislaturas locales habían considerado el control del desarrollo urbano (o instrumentos específicos como los planos reguladores, autorizaciones de obras, impuestos a plusvalías) un ámbito definido de intervención municipal. Vicente Ugalde Saldaña, *op. cit.* (2016), pp. 97-98.

de cada uno de dichos niveles sobre las acciones de los otros niveles”.¹¹⁷ Aunque su propia ambigüedad podría considerarse un formalismo, más no una herramienta descentralizadora, el reconocimiento de los temas urbanos como una atribución compartida contribuyó al posicionamiento de los ámbitos locales en su rectoría.

Las coyunturas económicas y de crecientes necesidades urbanas señaladas en este apartado fueron sin duda un aliciente para el establecimiento de marcos de actuación que, aunque no deslindaban las facultades locales, buscaban promover la existencia de instrumentos locales y la coordinación entre municipios, estados y federación en un “carácter generador”: de marcos, políticas generales, normas básicas y comunes que permitieran el desarrollo de acciones para la promoción del desarrollo urbano.¹¹⁸ Ello forma parte de los efectos de la LGAH respecto al aparato del estado identificados por Juan Manuel Ramírez Sáiz, particularmente: 1) el afianzamiento jurídico del Estado ante la problemática urbana; y 2) la homogeneización de las legislaciones locales como un acto limitativo y centralizador desde la federación, con consecuencias también ante la definición de los mecanismos por los cuales se busca la concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno (convenios, comisiones).¹¹⁹ Aunque, bajo otra perspectiva, la planeación local se posibilitó mediante un fundamento jurídico, otorgando legitimidad, el peso de la federación bajo el régimen presidencialista generaba restricciones y subordinación. Por ello, la aproximación a los esquemas institucionales como una restricción de la capacidad legislativa de los gobiernos locales adquiere mayor plausibilidad ante las tendencias centralizadoras a expensas de la descentralización desde una dimensión formal; sin embargo, no se considera que ello haya “significado una restricción efectiva de las «soberanías locales»”.¹²⁰ De acuerdo al sexto informe de gobierno de José López Portillo, los

¹¹⁷ Antonio Azuela, “El significado jurídico de la planeación urbana” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, p. 63.

¹¹⁸ Juan Manuel Ramírez Sáiz, *op. cit.*, pp. 33-34.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹²⁰ Es referida por Antonio Azuela la perspectiva del jurista Gabino Fraga respecto a la restricción de las capacidades legislativas locales, pues en la legislación nacional se establecía que las leyes locales debían estar de acuerdo con la ley federal. Respecto a la idea de las soberanías locales, Azuela señala que los gobiernos locales no demostraron

saldos finales del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano fueron el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, seis Planes de Ordenamiento de zonas conurbadas, 31 Planes de Desarrollo Urbano a nivel estatal y 350 Planes de los principales Centros de Población.¹²¹

Pese a ello, y con relación a los últimos elementos mencionados, además del desgaste del desarrollo estabilizador, este periodo también tuvo como contexto reacciones al aparato estatal y al federalismo centralizador. Durante los años anteriores a la década de los setenta, los estados y municipios habían sido debilitados frente a la federación, especialmente en términos financieros. Como contexto, en 1965, señalaba Pablo González Casanova, del total de las haciendas públicas los estados recibían apenas el 9.5% y los municipios el 3%, mientras que en el maximato alcanzaban el 16% y el 8%, respectivamente. Al mismo tiempo, los gobiernos locales se volvían cada vez más dependientes de las participaciones federales, las cuales podían alcanzar hasta el 34% de los ingresos estatales. Es decir, los nuevos arreglos institucionales en materia urbana, aunque en lo formal promovían las facultades locales, lo hacían en un contexto de dependencia financiera en el que “el municipio carece con frecuencia de la fuerza para llevar a cabo actos mínimos de gobierno”.¹²²

La dependencia municipal se afianzó ante instituciones federales con mayor capacidad en los temas urbanos. Como se mencionó, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas tuvo capacidades normativas y de implementación de obra pública que permitió al gobierno federal construir, literalmente, injerencia sobre el territorio. Por ejemplo, en cada entidad se estableció un “Centro SAHOP”, los cuales estaban a cargo de coordinar, o supervisar, la ejecución de programas de

interés en promover legislaciones que contravinieran o expandieran lo indicado por la LGAH; por el contrario, lo establecido en ella no encontró oposición. “El significado jurídico de la planeación urbana”, Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, p. 63-64.

¹²¹ Citado por Gerardo G. Sánchez Ruiz, Op. Cit. (1999), p. 226.

¹²² Señala González Casanova: “a esta concentración de recursos de la Federación corresponde una concentración de funciones públicas y un poderío innegable del centro, así como al raquitismo de las haciendas estatales, corresponde una enorme limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural” en *La democracia en México*, Ciudad de México, Era, 1975, pp. 37-43.

construcción y ejecución de las obras.¹²³ Asimismo, el sector coordinado por la SAHOP agrupaba 105 entidades paraestatales, entre las que se encontraban las Juntas Federales de Mejoras Materiales.¹²⁴ Aunque estas fueron liquidadas por decreto hacia finales de 1978, su prevalencia durante más de un siglo es también muestra de las crecientes necesidades de obras públicas en polos de desarrollo, y el actuar de la federación sobre éstos. Como uno de los argumentos principales de la investigación, las obras públicas, en particular de infraestructura urbana, se mantienen como un ámbito de convergencia de los distintos ámbitos de gobierno, aunque resulta contradictorio, por un lado, su fundamento y orientación local, y por otro, su subordinación a las capacidades federales. Por ejemplo, una justificación de las Juntas Federales era su actuar no “político”, es decir, que no buscaban sustituir las funciones municipales, sino potenciar los programas federales. Bajo esta perspectiva, la federación parecía enarbolar la correcta implementación de políticas para el desarrollo económico; y, el supuesto de que al trabajar con la participación de estados y municipios, no se sustituían sus funciones, ni se vulneraba la soberanía local.¹²⁵ No obstante, las Juntas Federales son un ejemplo de los mecanismos de influencia de la federación en materia de obras públicas, provisión de servicios, y con ello, en la construcción de las ciudades —que alcanzaron mayor auge con la concentración de atribuciones en la materia en la SAHOP—; lo cual, durante el periodo, llevó a una “centralización de facto”.¹²⁶

¹²³ Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 1977. En infraestructura urbana resaltan dentro de la estructura institucional las Direcciones Generales de Equipamiento Urbano y Vivienda (aunque en sus atribuciones es predominante el tema de vivienda), de Obras de Mejoramiento Urbano, de Construcción de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural, de Edificios y de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación.

¹²⁴ Oscar López Velarde Vega, “Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamiento Humanos en México”, *Jurídica*, 11 (1979), p. 380 y *Decreto que ordena la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales*, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978.

¹²⁵ Esta visión se manifiesta en el artículo de Andrés Serra Rojas, “La naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XIII (1963), pp. 771-787. El autor además menciona: “La Federación, es necesario recalcarlo, renuncia o destina importantes ingresos federales destinados a los servicios públicos locales”.

¹²⁶ Vicente Ugalde y Stéphanie Ronda, *op. cit.*, pp. 14-16.

En resumen, los arreglos institucionales de la década de los setenta supusieron un avance en la medida en que promovieron la identificación de un problema público sobre el cual se busca incidir. Sin embargo, el contexto de la aplicación e incidencia de la planeación y acciones urbanas las subordinaba a las políticas de promoción del desarrollo económico, limitándose a señalar algunas de sus más apremiantes consecuencias como las desigualdades sociales y regionales, y por ende, socavando su verdadera incidencia territorial. Por otro lado, y como habrá de detallarse en adelante, los elementos mencionados en este apartado dan cuenta de la merma en las capacidades técnicas y financieras de estados y municipios, mientras que estas condiciones acrecentaban la centralización mediante la participación de la federación en materia urbana y, con ello, la dependencia a las acciones federales en la escala local.

Capítulo 4 | Las instituciones federales y la descentralización

El avance que supuso la nueva estructura institucional y organizacional tuvo poca vigencia. Como menciona Garza, “se podría afirmar que ocurrió un avance histórico al promulgarse la superestructura legal (...) sin embargo, para que estas iniciativas pudieran materializarse sería necesario que se continuaran en el largo plazo, cosa que desafortunadamente no ocurrió”.¹²⁷ En este capítulo se reconoce otro momento coyuntural de los arreglos institucionales federales en materia urbana: las reformas municipales —principalmente la de 1983—, como un cambio institucional promovido desde la federación para mayor participación de Estados y municipios en las decisiones nacionales.

En este aparente cambio de paradigma, el objetivo del capítulo es presentar cómo se transformaron las instituciones federales en la búsqueda de mayores espacios de participación local; y, ante ello, cuáles fueron las acciones y atribuciones que se mantuvieron en el ámbito federal en las décadas posteriores. En ese sentido, distingue al periodo analizado aquí la constante alusión a la descentralización como un objetivo público —así como cierta estabilidad a nivel organizacional de la administración pública—, el cual comienza en los ochenta hasta la primera década del siglo XXI. Para

¹²⁷ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), p. 60.

su análisis, se hace una revisión de los diversos instrumentos institucionales que enmarcan las acciones federales. Es de notar que en el periodo, se inicia una etapa de mayor estructura en la planeación y acciones públicas, con lo que se identifican mayores elementos para la revisión de los objetivos federales: los Planes Nacionales de Desarrollo, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, y los programas presupuestarios (sobre todo, en años más recientes, sus reglas de operación). Esta revisión se complementa en sus dimensiones económicas y políticas, las cuales, durante este periodo, configuraron también nuevos contextos de pluralismo, democratización y liberalización económica.

En este periodo, la política federal en asentamientos humanos adquiere, en un inicio, una connotación de mayor descentralización con el impulso de la reforma al municipio, lo cual se reflejó en la contracción de las facultades de la dependencia encargada hacia ámbitos normativos. No obstante, aún bajo preceptos de descentralización a los que se hace constante alusión en las políticas públicas, se consolida una etapa posterior (1988-2000) en que el gobierno federal orienta sus funciones hacia la política social y el combate a la pobreza y, dentro de esa conceptualización, se fundamenta su acción en los centros urbanos —tanto a un nivel de planeación, como a la implementación de obras. Por último, en los primeros dos sexenios del nuevo milenio, es posible advertir una etapa diferenciada de subordinación de la planeación e infraestructura urbana a su vinculación con la industria, competitividad y construcción; así como la prioridad que adquirió la política de vivienda por su impacto en esas áreas del desarrollo.

El argumento principal del capítulo es que, a pesar de las transformaciones institucionales del periodo —con fundamento en los objetivos de descentralización, apertura y participación local—, la federación continuó concibiendo su participación en lo urbano como necesaria, bajo preceptos de desarrollo nacional (en un inicio la política social, pero también a sectores productivos de la economía) y por medio de mecanismos como programas y fondos federales. Es decir, los cambios formales no significaron una reducción en las atribuciones federales, sino que continuaron siendo

transformaciones diseñadas en el centro como transiciones controladas ante las diversas demandas de apertura y descentralización. Finalmente, se considera que en las décadas descritas —y sobre todo, a pesar de los cambios—, el ámbito federal mantuvo su presencia en lo local.

La descentralización: formalidad ante la crisis

Diversos trabajos académicos encuentran en las crisis económicas el punto de partida de las transformaciones que experimentó el país durante las dos últimas décadas del siglo veinte; no obstante, las condiciones políticas y sociales son también factores predominantes. En lo económico, tan pronto inició la década de 1980, la expansión y estabilidad sustentada en el auge petrolero encontró límites y evidenció de nueva cuenta las debilidades de la estructura económica —ya mermada desde la crisis de 1976—, y se alcanzó un punto crítico en 1982 con la llamada crisis de la deuda y la nacionalización de la banca. Como factores detonantes externos suelen identificarse la caída de los precios del petróleo, la fuga de capitales y su consecuente desequilibrio en la balanza de pagos, y la deuda externa —tanto el aumento en tasas de interés como el racionamiento ante la situación crítica del país. En lo interno, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la búsqueda por mantener el crecimiento por medio del gasto público fue insostenible. El agotamiento del modelo de desarrollo en sí mismo ha sido objeto de diversas hipótesis entre las cuales se incluyen la ineficiencia industrial por el acto proteccionismo, y la desaceleración de la expansión industrial por menores oportunidades de sustitución. No obstante, resulta relevante mencionar la complementariedad de la revisión interna en términos económicos, con las dinámicas políticas del periodo relacionadas. Por ejemplo, su vínculo con la pérdida de control de gasto público e incremento en el déficit fiscal en que se incurría en el contexto de la designación de candidatos a la presidencia, es

decir, en años preelectorales, como una “macroeconomía del conflicto entre las élites de un Estado de partido dominante”.¹²⁸

El complejo panorama económico, las muestras cada vez más visibles, institucionalizadas y organizadas de oposición, y la ventana de reforma política perfilaron nuevas circunstancias del presidencialismo mexicano¹²⁹ y su relación con los sectores populares.¹³⁰ La necesidad de renovación del sistema político trastocó también la estructura partidista nacional, incluyendo presiones internas del PRI que culminaron en la creación de la corriente democrática, y el fortalecimiento del Partido Acción Nacional (PAN), un partido que incorporó a los sectores empresariales descontentos por acciones anteriores —como la propia LGAH— pero para quienes la nacionalización de la banca significó una ruptura mayor. Es así que, aunque de inicio las limitadas acciones de apertura política parecieron ser un mecanismo para promover el fortalecimiento y permanencia de la autoridad federal y el PRI mediante la creación de una *oposición creíble* que otorgara legitimidad, la brecha abierta cimbró cambios significativos.¹³¹ Por ejemplo, en las elecciones de 1982 el PRI tuvo 20% menos de los votos de las elecciones de 1970 y 1976; y, por el contrario, la oposición alcanzó el 30% de los votos,

¹²⁸ La revisión de los sucesos económicos, así como las hipótesis sobre su origen y evidencias que muestran sus limitaciones se describen en Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosh, *op. cit.*, pp. 187-191.

¹²⁹ La idea de presidencialismo en México es compleja y ha sido tratada por diversas investigaciones, siendo una de las principales referencias el análisis de Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 1978, que identifica las causas por las que en México se consolidó el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y mecanismos de decisión política. Algunos de los elementos fueron tratados en el capítulo anterior, sobre todo aquellos relacionados con el partido de estado, la articulación de los sectores obreros y campesinos, la designación de gobernadores —trastocando la política local— y del sucesor presidencial; y, en última instancia, la centralización. Durante el periodo analizado en este capítulo, estos elementos se redefinieron, y con ellos, el régimen presidencialista.

¹³⁰ En su artículo “La crisis del corporativismo”, Ilán Bizberg señala que los choques económicos y el cambio de modelo de desarrollo exigió también la transformación de la relación corporativa que se había construido con los sectores populares. El Estado, incapaz de financiar el desarrollo, tampoco pudo aminorar las desigualdades. Asimismo, otros factores externos al sistema corporativo inicial, como los sectores urbanos, profesionistas, empleados en servicios adquirieron relevancia y mantuvieron su independencia del Estado. Finalmente, el autor concluye que la modernización por la que atravesaría el país en este periodo requeriría flexibilidad y heterogeneidad incompatibles con el corporativismo.

¹³¹ Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 111.

especialmente el PAN.¹³² Asimismo, la oposición también se consolidó a nivel local. Entre 1978 y 1981, en cuarenta municipios del país resultaron electas autoridades de partidos distintos al PRI y en veinticinco más se instalaron consejos municipales por conflictos electorales que surgían, sobre todo, por la ambivalencia entre la liberalización política en el discurso y, al mismo tiempo, acciones de retención del control político. Las experiencias municipales de oposición fueron concentradas en ciertas regiones: en un inicio, el sur —Oaxaca y Veracruz—, y posteriormente en el norte —en Sonora, Chihuahua y Baja California Sur.¹³³

Es en este contexto que se desarrolla una de las principales coyunturas en la configuración institucional en materia administrativa, pero también política: la descentralización de la gestión pública. Es evidente lo atinado del comentario de Alejandra Massolo al señalar que el contexto no era de auge estatal o de bienestar; por el contrario, que las políticas de descentralización surgieron de las crisis, de cuestionamientos, conflictos, límites y transformaciones. Como se desarrolló en el capítulo anterior, la descentralización siempre se encontró en el discurso y objetivos abstractos del gobierno federal; sobre todo como un mecanismo para contrarrestar la concentración de la población en algunas ciudades y fomentar el desarrollo equilibrado a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, en la década de los ochenta —con influencias europeas—, la descentralización se vinculó de manera creciente con la democratización política, la participación ciudadana y la autonomía municipal.¹³⁴

Ambas visiones de la descentralización fueron sustento de las reformas que tuvieron lugar en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, quien aseguraba al inicio de su mandato el diseño de las acciones de acuerdo a la Consulta Popular realizada durante su campaña, y como una respuesta a

¹³² “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en Erik Velázquez García et al., *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 739.

¹³³ Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *op. cit.*, pp. 41-50. A pesar de estos resultados, hay casos documentados que muestran la victoria de la oposición en las elecciones y el no reconocimiento de los resultados. Uno de los casos más sonados en ese sentido fue el de Juchitán, Oaxaca.

¹³⁴ Alejandra Massolo, “La descentralización de la gestión pública en México: la Reforma Municipal de 1983”, en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 121-123.

demandas ciudadanas, de gobiernos locales y sectores académicos.¹³⁵ Las reformas y descentralización tuvieron varios componentes. En primer lugar, durante diciembre de 1982, se presentaron reformas y adiciones que, según la exposición de motivos, ponían énfasis en la descentralización y la mayor participación de Estados y municipios en las decisiones nacionales, a través de reformas constitucionales y la reestructuración de la Administración Pública Federal. Como un reconocimiento al deterioro de los recursos naturales y la creciente contaminación del medio ambiente, se consideró necesaria la integración en una misma institución de las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial. Así, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) dio lugar a la transformación de la SAHOP en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y se resaltó la pretensión por mayor participación de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo a sus necesidades en temas de vivienda, alcantarillado, agua potable y manejo de reservas territoriales.¹³⁶

Además de la formulación y conducción de la política general de asentamientos humanos del país, se incorporaron entre sus alcances las de urbanismo, vivienda y ecología. Fueron eliminados seis incisos de los 22 incisos que la Ley Orgánica contemplaba como asuntos para despacho de la SAHOP, relativos a la construcción de obras públicas, caminos, puentes, juntas de mejoras, aeropuertos federales y sus concesiones y permisos —las obras directamente federales son sólo mencionadas en un inciso (VI) en el que su objeto principal son los edificios públicos, monumentos y obras de ornato. Cinco incisos se mantuvieron textuales en la reforma, relativos a temas muy específicos como arboledas, parques nacionales y bienes federales de beneficio social; y once de los incisos publicados

¹³⁵ Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 126.

¹³⁶ Además de los temas urbanos tratados con mayor detalle, la exposición de motivos hace énfasis en la profesionalización de la Administración Pública Federal, la creación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación, y las facultades en planeación y gasto público de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este último punto adquiere mayor fuerza en enero con la Ley de Planeación, pero se consideraba “la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas”. Presidencia de la República, “Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en Diciembre de 1982” en *Revista de Administración Pública*, 1987, 71-72, pp. 119-126.

en 1976 tuvieron cambios, particularmente aquellos incisos iniciales que hablan de las atribuciones, programas y principios más generales competencia de la Secretaría.

Por el contrario, la reforma de la LOAPF de 1982 incluía 14 incisos nuevos (de un total de 29), 12 de ellos relativos al saneamiento ambiental, criterios y normas de conservación ecológica y medioambiental, así como la vigilancia del aprovechamiento de la flora, fauna, vedas forestales y de caza, reservas y aguas residuales. Los otros dos incisos nuevos mencionaban la prevención en las necesidades de tierra para vivienda y desarrollo urbano, e investigaciones relacionadas con vivienda, desarrollo urbano y ecología. Más importante aún, los cambios de ocho incisos se centraban en especificar con detalle las atribuciones, y una mayor mención de las autoridades locales. En la Ley de 1976, las autoridades locales son mencionadas en cuatro de los 22 incisos, tres de ellas en temas de obras públicas y una vez en un tema de arboledas que se retomó de manera literal en la reforma. No obstante, en la reforma, las autoridades locales se mencionan en seis ocasiones más en temas sustantivos: acciones de ordenamiento territorial, distribución de la población, desarrollo de programas, apoyo técnico para servicios, vigilancia en la implementación de normas. El lenguaje al respecto es uno de los componentes con mayores cambios. En temas de desarrollo urbano, vivienda y obras, verbos como *formular*, *conducir*, *proyectar*, *construir*, *administrar*, *operar*, *establecer*, fueron sustituidos por *proyectar*, *normar*, *promover*, *apoyar a* —o en *cooperación con*— estados y municipios; quizá en menor medida en los temas medioambientales, en los que las autoridades locales son sólo mencionadas en dos ocasiones y el lenguaje es de mayor agencia para el gobierno federal.¹³⁷

La incorporación de atribuciones de materia ecológica es también resultado de una creciente conciencia ambiental, incentivada por la industrialización y urbanización y promovida —como lo fue con el tema urbano— por el interés global en los temas. En términos formales, el inicio de la materia en las instituciones mexicanas se suele indicar con la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y

¹³⁷ Comparativa entre la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976 y el *Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

Controlar la Contaminación Ambiental (1971), la creación de la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y otras áreas a lo largo de la administración pública federal como la Dirección General de Ecología Urbana en la SAHOP, y la Dirección General de Usos del Agua y Prevención de la Contaminación en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. No obstante, tanto la creación de la SEDUE cuanto la expedición de la primera Ley Federal de Protección al Ambiente —sustituida en 1988 por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente— son parte de un periodo de mayor consolidación del marco institucional en la materia.¹³⁸

En la serie de reformas del sexenio, en enero y febrero de 1983 se publica la Ley de Planeación y se reforman los artículos 25, 26 y 73 constitucionales, para garantizar la rectoría estatal del desarrollo a través de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y la expedición de leyes sobre planeación nacional. La planeación, entre otros principios, se concibe como un mecanismo de “fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”.¹³⁹ Asimismo, la Ley de Planeación establece la elaboración sexenal de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Programas Sectoriales, e incorpora un capítulo, el quinto, dedicado de manera general a la coordinación que se requiera con entidades federativas y municipios. En consecuencia, de febrero a mayo de 1983 se integró el primer Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que, además de la participación de las dependencias federales, recogía los resultados de los Foros de Consulta Popular entre los que se encontraba:

Una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país, en ese sentido los diversos grupos sociales opinaron en favor de (...) formular programas coordinados en materia urbana (...).¹⁴⁰

¹³⁸ José Luis Lezama, “Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 4: José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Medio ambiente*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-59.

¹³⁹ *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983, artículo 2o, fracc. V.

¹⁴⁰ Se señala así como uno de los ejes rectores del PND “el Federalismo [que] expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo de que éste se constituya en

En el PND, el principio de “Descentralización de la vida nacional” aparece vinculado con la “Democratización integral” como procesos convergentes y complementarios que combaten “simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población” a través del fortalecimiento de municipios y entidades federativas. En lo formal, y como se mencionaba de las distintas reformas en el sexenio, la descentralización incluye tanto la desconcentración territorial cuanto la descentralización de funciones y recursos entre ámbitos de gobierno, y el principal instrumento en la tarea serían los Convenios Únicos de Desarrollo que permitían la transferencia de recursos, programas y responsabilidades a las autoridades locales. Aunque de manera específica se señalan los servicios de salud y educación, es evidente con la reforma a la LOAPF que sus alcances se reflejaron en materia urbana a pesar de que los objetivos de descentralización no se mencionan de manera explícita en los apartados de desarrollo urbano y vivienda en el PND. Las estrategias de desarrollo urbano y vivienda son parte de las acciones de política social prevista en el PND y entre sus cinco objetivos específicos se hace referencia a los tres niveles de gobierno para “fortalecer el control del estado sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano”. Por otro lado, dos de estos objetivos tienen vínculo con infraestructura, equipamiento, edificios y espacios abiertos aunque en las líneas de acción se hace énfasis en la coordinación entre los niveles de gobierno para su financiamiento y ejecución, de manera congruente con la desaparición de las atribuciones en obras públicas de la SEDUE.¹⁴¹

el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial. También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República el respeto recíproco entre los Poderes y el reconocimiento de su independencia”. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983.

¹⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983. Específicamente se menciona: “el financiamiento de la infraestructura urbana, agua potable y alcantarillado con base en un programa nacional coordinado entre los distintos niveles de gobierno. Al efecto se iniciará un proceso de desconcentración hacia los gobiernos de los estados y municipios, con una estrategia que permita al mismo tiempo, fortalecer las funciones de planeación y normatividad del Gobierno Federal, la ejecución directa de obras por las propias autoridades estatales y la conformación de mecanismos de autofinanciamiento”.

La materialización de los principios de descentralización fueron las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, publicadas el 3 de febrero de 1983. La exposición de motivos por parte del ejecutivo reconocía que no se había llevado a la realidad el municipio libre “por el centralismo que [...] como forma específica de actuaciones gubernamentales [...] se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación [pero que hoy] se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional”.¹⁴² La reforma se ocupaba de diversos elementos de la organización municipal, al reconocerle, como función primordial el gobierno directo de la comunidad básica con alcances nacionales: el municipio como la célula básica para el desarrollo integral.

De manera específica, el reformado artículo 115 incorporaba diez fracciones de las cuales: una se mantenía sin cambios respecto a su versión previa, relativa al gobierno de las entidades federativas; dos hacían referencia tanto a estados como municipios, en materia laboral y respecto a los cuerpos de seguridad pública; y una fracción más preveía la celebración de convenios entre la federación y estados para la prestación de servicios, y ejecución y operación de obras, cuando el contexto así lo ameritase. La mayor parte de las fracciones, sin embargo, detallaban las estructuras municipales incluyendo en el ámbito político, jurídico y hacendario; y se hacían explícitos los servicios públicos a cargo de los municipios, los cuales incluyen agua potable, alcantarillado, alumbrado, calles, parques, jardines, entre otros. Por último, y con fundamento en el artículo 27 constitucional, se faculta a los municipios a formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, la administración del suelo urbano, y licencias y permisos de construcción.¹⁴³

Cabe mencionar el contexto urbano de estos cambios. Las tendencias poblacionales, más que contradictorias, fueron diversas a lo largo del territorio nacional. Ariel Rodríguez Kuri y Renato

¹⁴² Poder Judicial de la Federación, “Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983” en *100 aniversario Constitución de 1917: compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos*, 2017.

¹⁴³ *Loc. Cit.*.

González Mello identifican tres rasgos principales de incremento poblacional: en la población total —de 1950 a 1990 la población se triplicó hasta alcanzar los 81 millones de habitantes—, de la población urbana —en el mismo periodo, las ciudades pasaron de concentrar el 28% de la población al 63%—, y el aumento absoluto de la población rural —de manera paradójica, a pesar de la concentración de la población en ciudades, las comunidades de menos de 15,000 habitantes pasaron de 18 millones de habitantes a 30 millones en el lapso de 40 años, lo cual evidenció la dispersión.¹⁴⁴ Siendo una nación “hegemónicamente urbana”, durante este periodo se mantiene el acelerado crecimiento de ciudades del subsistema de la Ciudad de México y fronterizas —particularmente aquellas especializadas en manufacturas— aunque comienza a desarrollarse con fuerza la vocación de crecimiento de las ciudades orientado a los servicios y comercio —por lo que, asimismo, crecen las ciudades portuarias y turísticas. Sobre todo en lo que respecta a la Ciudad de México, con la primacía de la jerarquía urbana nacional, Garza señala que durante esta época se visualiza como cambio en la concentración territorial del país la concepción de *megalópolis*, y un sistema policéntrico con un pequeño conjunto de metrópolis como lugares jerárquicos de primer orden.¹⁴⁵ Ante esta diversidad en los asentamientos humanos a lo largo del país, la reforma al artículo 115 se consideró capaz de adaptarse a las distintas “realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes” y se vislumbraron como posibilidades la coordinación y apoyo de las entidades (para el caso de servicios públicos) o de la federación (en servicios y obras que lo requieran).¹⁴⁶

¹⁴⁴ “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en Erik Velázquez García et al., *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 699-746.

¹⁴⁵ Gustavo Garza, Op. Cit. (2003), p. 74.

¹⁴⁶ Poder Judicial de la Federación, “Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983” en *100 aniversario Constitución de 1917: compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos*, 2017.

Consecuente a las reformas institucionales mencionadas, el proceso incluyó la reforma a la Ley de Asentamientos Humanos y la promulgación de la Ley Federal de Vivienda.¹⁴⁷ La primera, detalló, en línea con la reforma al artículo 115, las atribuciones de las autoridades locales en el desarrollo urbano: los planes y programas municipales en la materia y, de acuerdo a ellos, las acciones de conservación, mejoramiento, fundación de centros de población y lo relativo a la tierra urbana. Además, ajustó de manera correspondiente las atribuciones de la SEDUE e incorporó las modificaciones relativas al documento que integraría la planeación en la materia: el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda —en sustitución al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, de acuerdo al nuevo Sistema Nacional de Planeación Democrática.¹⁴⁸

El Programa Sectorial fue publicado en agosto de 1984 y mantuvo los principios ya mencionados: la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento de la participación de los gobiernos locales y el sector privado y social. En este documento, que alcanza un mayor nivel de detalle, es posible identificar esos principios en líneas estratégicas sobre los servicios públicos, infraestructura y equipamiento. En primer lugar, como diagnóstico, estos elementos se reconocen vinculados al bienestar social y al desarrollo económico, a la estructuración del territorio y al ordenamiento interno de los centros de población; sin embargo, se considera que su cobertura insuficiente se debe al patrón de distribución territorial y la escasa inversión. Se hace también referencia al “mejoramiento urbano integrado” como una estrategia en “zonas de marginalidad urbana extrema” que incorpore regularización, servicios básicos y mejoramiento de vivienda con la participación de los tres órdenes de gobierno, y los sectores social y privado. Transversal al programa se encuentra, de manera prioritaria, la orientación de las acciones en las ciudades medias, como un

¹⁴⁷ A pesar de no ser analizadas a detalle por el vínculo más tangencial al objetivo de esta investigación, es de mencionar que la reforma del artículo 115 también involucró la publicación de otros documentos básicos congruentes con los objetivos de descentralización: el Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal (APF) del 18 de junio de 1984 y el Programa de Descentralización, de enero de 1985.

¹⁴⁸ *Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.

mecanismo para equilibrar la distribución territorial. Por último, respecto a la SEDUE y la coordinación interinstitucional, es claro en el documento que la inversión no se considera directa, sino complementaria y coordinada con otras dependencias federales (como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, BANOBRAS), pero sobre todo con aquella de los gobiernos locales. Se presume así, “el incremento importante en la captación de los recursos derivados de la actualización del impuesto predial” resultado de las nuevas atribuciones municipales conferidas en el artículo 115 constitucional, aunque su implementación sólo podría lograrse con la actualización de los catastros y las capacidades de recaudación.¹⁴⁹

Derivado del enfoque de la presente investigación, es relevante mencionar que uno de los principales cambios durante el periodo fue la consolidación de la SEDUE como cabeza del sector que, “al dejar de realizar la obra pública, [...] quedó básicamente como instancia normativa y de regulación”.¹⁵⁰ Aunque los alcances de esta investigación no incluyen de manera exhaustiva la revisión institucional en materia de obras públicas —sino como un componente de las políticas en desarrollo urbano—, los cambios institucionales urbanos implicaron también una transformación en la manera en que se concebían las atribuciones en obras públicas. En 1976, la SAHOP había incorporado entre sus atribuciones el patrimonio nacional y la contratación y ejecución de obras públicas. La SAHOP, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto fueron las únicas encargadas de la contratación de obras públicas, aunque las convocatorias y el expediente de contratación permitían la intervención de las secretarías, organismos o empresas interesadas. Con la reforma de 1982, el sector de obras públicas vuelve a ser parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pero, más importante aún, las atribución para la realización no se encuentra en una sola dependencia (o ninguna dependencia tiene mayores responsabilidades, o es responsable de la mayor parte de esos proyectos), sino que es atribución dispersa en ciertas dependencias de la administración pública

¹⁴⁹ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*, Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 1984.

¹⁵⁰ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), p. 75.

federal. No obstante, para su regulación, se cuenta con un marco legal respecto los procesos de contratación y ejecución, los cuales deberán ser vigilados por todas las entidades contratantes, incluyendo estados y municipios que ejecuten con recursos federales.¹⁵¹

Por último en esta revisión institucional, la transformación se dio a un nivel organizativo, y la nueva institución fue significativamente más pequeña, también como consecuencia a las reducciones de gasto público y estructuras de la administración. A diferencia de la SAHOP, que contaba con 36 direcciones generales, la mayoría de ellas especializadas en obras públicas específicas, la SEDUE —a pesar de incorporar con mayor énfasis los temas de vivienda y ecología— pasó a tener 18 direcciones generales. Las atribuciones de las diversas áreas que integraron la SEDUE, reflejaron la nueva visión normativa del gobierno federal y el distanciamiento de la ejecución de obras públicas. Por ejemplo, lo relativo a equipamiento urbano se limitó a la realización de estudios, proyectos ejecutivos, normas técnicas y acompañamiento; mientras que en las acciones de infraestructura urbana la Dirección General sería un agente técnico de asistencia a otras dependencias y autoridades locales, y, en caso de la federación ser ejecutora, las obras tendrían que cumplir ciertos criterios y prioridades.

De esta manera, las obras públicas dejaron de tener un vínculo prioritario con la política de asentamientos humanos y, como parte de la congruencia ante un discurso de descentralización, las acciones federales para la atención de las zonas urbanas se convirtieron, casi en su totalidad, en normativas, de coordinación y apoyo a gobiernos locales. En cierto sentido, eliminar las atribuciones “directas” federales en obras públicas en asentamientos humanos parece haberse considerado una importante muestra del ánimo de descentralización en la materia: las ciudades se erigían como responsabilidad local.

¹⁵¹ Alfonso Nava Negrete, “Derecho de las obras públicas en México” en su libro *Estudios administrativos*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 365-382.

La política social y la perpetuación del centro en lo local

De nueva cuenta, el arreglo institucional alcanzado con la SEDUE como cabeza del sector de desarrollo urbano y vivienda tuvo poca vigencia. Durante el siguiente sexenio, presidido por Carlos Salinas de Gortari, las acciones de reforma administrativa y estatal continuaron, e incluso, se hicieron más ambiciosas. Para entonces, un proceso de apertura había comenzado con la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en 1985 y eventos internacionales —como los cambios en la Unión Soviética, el reformismo del Reino Unido y Estados Unidos con Thatcher y Reagan y el llamado Consenso de Washington— evidenciaron tendencias contrarias a modelos centralmente planificados hacia la apertura, liberalización económica, preeminencia del mercado y reducción del tamaño del Estado. Estos eventos enmarcaron las diversas acciones de reforma emprendidas después de 1988, las cuales, en el ámbito económico buscaron la salud hacendaria y la estabilización económica.¹⁵² No obstante, en el país, la situación económica era aún crítica. Aunque los desajustes en la balanza de pagos de la década de los ochenta —ocasionados por la crisis de la deuda y exacerbados por la baja en los precios de petróleo— habían cedido, fue a costa del crecimiento económico y una baja en los niveles de vida de la población vinculada también a la reducción del gasto público.¹⁵³ Entre las acciones emprendidas en el sexenio salinista estuvieron la reprivatización de entidades y empresas estatales, la desregulación de diversas actividades económicas, la apertura de los mercados financieros, y, quizá la más trascendental, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹⁵² Enrique Cárdenas, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010” en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia mínima de la economía mexicana, 1519-2010*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2012, pp. 280-288.

¹⁵³ Entre los indicadores del periodo, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosh señalan que entre 1983 y 1988, el ingreso salarial bajó, en promedio, 8.1% por año, el gasto en educación se redujo 30.2% y el de salud 23.9% y la población en condiciones de pobreza aumentó casi el 10%. “La pérdida de la estabilidad macroeconómica, el auge del petróleo y la crisis de la deuda” en su libro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 216-218.

En otro ámbito, tangencial a los temas urbanos en el periodo, fue relevante la reforma del sistema de tenencia de la tierra. Al considerar concluido el proceso de reparto agrario, se sugiere que la reforma agraria se oriente a la superación del rezago a través del aprovechamiento de las tierras, el fortalecimiento de la certidumbre en la tenencia de la tierra y “nuevas formas de creación de riqueza”.¹⁵⁴ Con la reforma al artículo 27 constitucional, se “permitió la privatización de los ejidos al eliminar las restricciones sobre su uso” y, adicionalmente, se llevó a cabo una revisión integral de las políticas agrícolas incluyendo la eliminación de los permisos de importación, la cancelación de los esquemas de precios de garantía para cosechas básicas, la reducción de créditos y subsidios oficiales, y el establecimiento de Procampo.¹⁵⁵ A pesar de su vínculo predominante con la *modernización* del campo, los sectores académicos pudieron prever su relevancia en los procesos de urbanización, al ser las tierras ejidales potenciales tierras urbanizables al ingresar los ejidatarios en el mercado formal de tierra —hasta entonces, los ejidos habían sido una fuente ilegal para el suelo en las ciudades. Por otro lado, era también relevante el papel que los actores alrededor de la tenencia de la tierra en contextos urbanos jugarían en adelante: la capacidad de los municipios para la intervención en los procesos de regularización y licencias, así como la planeación en temas de suelo urbano; o la intervención federal en el manejo de las transformaciones ejidales.¹⁵⁶

Como menciona Luis F. Aguilar Villanueva, “en el fondo, la reforma salinista del Estado pretendió ser la respuesta a la crisis de todo un arreglo de la economía política del país, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas y administrativas que

¹⁵⁴ *Exposición de motivos del ejecutivo federal para la Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución*, presentada ante la Cámara de Diputados el 7 de noviembre de 1991.

¹⁵⁵ Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosh, *op. cit.*, 2010, pp. 230-231.

¹⁵⁶ Estos temas fueron desarrollados en el seminario internacional para la discusión de los procesos de reforma, organizado por el Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin en febrero de 1994. Las conclusiones fueron publicadas en Peter Ward y Antonio Azuela, “Memorandum: The Reform of Article 27 and Urbanisation of the Ejido in Mexico”, *Bulletin of Latin American Research*, 13 (1994), pp. 327-335. Una revisión reciente respecto a las consecuencias —entre ellas, aquellas urbanas— de la reforma al artículo 27 puede consultarse en Gabriela Torres-Mazuera y Kristen Appendini (eds.), *La regulación imposible: (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.

lo sustentaban”. Así, la reforma estatal —bajo el discurso de la modernización de la vida nacional—¹⁵⁷ incorporó reformas en la organización del gobierno federal y en el patrón y ámbito de gobierno y administración.¹⁵⁸ En primer lugar, se publica el “Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan” y su prioridad es evidente desde su publicación: su creación se formalizó sólo unos días después de iniciado el sexenio y la Comisión encargada de su ejecución estaba directamente conducida por el presidente.¹⁵⁹ Con Pronasol, se erige una nueva manera de ejercer el gasto gubernamental: con un enfoque microeconómico focalizado, es decir, por medio de la identificación de los grupos con carencias específicas (en particular, la atención a los sectores en pobreza extrema) hacia los que se canalizan directamente los beneficios. Esta identificación de los beneficiarios fue también de gran relevancia ante la inestabilidad económica y la reducción estatal, al ser un instrumento paliativo de sus efectos como un nuevo esquema de política social.¹⁶⁰ Pronasol tuvo como objetivo la población de zonas áridas y urbanas y para su atención, se desarrollarían programas especiales en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos. De acuerdo con el primer

¹⁵⁷ La modernización de la vida nacional se establece como una estrategia para alcanzar los cuatro objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: “defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.

¹⁵⁸ Luis Fernando Aguilar Villanueva, “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, XXXVI (1996), p. 188.

¹⁵⁹ *Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan*, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

¹⁶⁰ El enfoque focalizado difiere de medidas de gasto gubernamental macro o indiferenciadas, en las que se consideraba que la acción pública debía abarcar amplios sectores de la población, o subsidios y exenciones universales. No obstante, esas medidas no lograron corregir desviaciones del mercado, disminuir los índices de pobreza, ni las brechas de desigualdad; por el contrario, se consideraron causas de las debilidades financieras del gobierno. Este argumento y perspectiva se elabora en Luis F. Aguilar Villanueva, “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, XXXVI (1996), p. 207. Por otro lado, María del Carmen Pardo López señala, respecto a este cambio de enfoque, el sustento y crítica del gobierno salinista de que el gasto social anterior se destinaba a sectores vinculados al Estado —bajo el esquema corporativista— por encima de aquellos sectores más necesitados. “La política social como dádiva del presidente” *Foro Internacional*, XXXVI (1996), p. 295-296.

informe de gobierno del presidente Salinas, las acciones del programa se conciben “como una inversión en la infraestructura física y social que por sus características propicia la justicia y la democracia”, e incluyen unidades médicas, tiendas, cocinas populares, servicios (agua potable, drenaje, electrificación), regularización de la tenencia de la tierra, y espacios educativos. Aunado a ello, se incorporaba la dotación de recursos directo a municipios para “inversiones avaladas por la comunidad y con su participación directa. Estas obras, casi siempre pequeñas, resuelven grandes necesidades de la vida cotidiana y atienden lo más entrañable de la convivencia diaria”.¹⁶¹ Para la coordinación intergubernamental, se establecieron como una figura administrativa los Convenios de Desarrollo Social, herederos de figuras como los Convenios Únicos de Desarrollo, que a través de la vinculación federación-estados, extendían la participación a los municipios.

Otro de los elementos —sustento de la nueva perspectiva de política social— presentes tanto en Pronasol, como en la consolidación institucional de SEDESOL, fue la búsqueda de participación comunitaria en las actividades gubernamentales.¹⁶² Bajo la figura de los Comités de Solidaridad, se buscó incorporar las necesidades y problemas de las comunidades —en infraestructura, servicios públicos, educación, salud y vivienda—, y dar atención a través de recursos que las propias comunidades pudiesen aportar, con la complementariedad gubernamental. Así, se establecieron nuevas dinámicas intergubernamentales que, aunque en un inicio fueron altamente centralizadas, bajo la presión de la crítica, abrieron paso a mecanismos —como los Comités, Convenios de Desarrollo Social y los Comités de Planeación del Desarrollo— que buscaron mayor concertación entre instancias y comunidades.¹⁶³ De esta manera, la operación del programa fue reformada durante los años de su aplicación, sobre todo ante las demandas de mayor descentralización y participación de

¹⁶¹ Carlos Salinas de Gortari, “I Informe de Gobierno presentado ante el Congreso de la Unión, 1 de noviembre de 1989”, en *Informes presidenciales: Carlos Salinas de Gortari*, Ciudad de México, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006, p. 117.

¹⁶² La perspectiva de mayor participación social fue desarrollada por Carlos Salinas de Gortari desde su campaña electoral, e incluso, en trabajos académicos anteriores. María del Carmen Pardo López, *op. cit.* (1996), pp. 295-296.

¹⁶³ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* (1996), pp. 206-208.

los gobiernos locales, alcanzando elementos de financiamiento como la revisión de los montos autorizados para los Fondos Municipales de Solidaridad.¹⁶⁴

Adicional a estas acciones, cabe mencionar que en 1992 el entonces titular de la SEDUE, Luis Donaldo Colosio, desarrolla el Programa 100 Ciudades, el cual retoma los principios de promoción de un territorio más equilibrado por medio del desarrollo de ciudades medias. Con la inversión directa en rubros de desarrollo urbano, se buscó que las ciudades pudiesen atraer mayores inversiones —y así, incidir en el empleo, producto y renta per cápita. En última instancia, ello generaría un patrón de desarrollo y distribución capaz de eliminar desequilibrios regionales.¹⁶⁵

No obstante, el Programa 100 Ciudades nunca alcanza la preeminencia necesaria y los recursos destinados a él fueron limitados, sobre todo en comparación con Pronasol que, sin duda, fue la estrategia prioritaria en el sexenio, reflejado tanto a nivel presupuestal, cuanto de alcances en sus acciones.¹⁶⁶ A poco más de tres años de iniciado el sexenio, y de haber iniciado Pronasol, la búsqueda por reformar el gasto público y las instituciones públicas, así como la propia operación del programa, motivó la revisión de las estructuras burocráticas, en busca de una mayor “eficacia y oportunidad en su atención”.¹⁶⁷ Así, en 1992 se aprobaron dos reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La primera, revirtió la distinción entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo una única dependencia la encargada del balance entre gasto público e ingresos fiscales.¹⁶⁸

¹⁶⁴ María del Carmen Pardo López, *op. cit.* (1996), p. 309.

¹⁶⁵ Luis Javier Castro, “El Programa de 100 Ciudades: estrategia de desarrollo urbano”, en Carlos Bustamante Lemus (coord. y comp.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1995, pp. 68-72.

¹⁶⁶ Citado por Gustavo Garza, de acuerdo a Gustavo Verduzco Igartúa, los recursos federales asignados a Pronasol representaron el 45% de la inversión social y 18% de la inversión total del gobierno federal. Por otro lado, se estima que los recursos Programa 100 Ciudades representaban el 5.2% de los recursos destinados a Pronasol. Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), pp. 83-104.

¹⁶⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Exposición de motivos”, *Proyecto de decreto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados*, 1992 «<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/039.html>» Consultado en marzo de 2022.

¹⁶⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* (1996), p. 205.

La segunda, con directa relación al tema de esta investigación, es que se propuso la transformación de la SEDUE en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), incorporando también atribuciones relativas a la planeación del desarrollo regional, consideradas el sustento de Pronasol. Por otro lado, diversas atribuciones de equilibrio ecológico y de protección al ambiente, se otorgaron a la Comisión Nacional de Ecología, como un órgano desconcentrado con autonomía; y la atribución respecto a sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, se ejecutarían a través de la Comisión Nacional del Agua —también creada durante el sexenio de Salinas.¹⁶⁹

En cuanto a las atribuciones de la nueva Secretaría, hubo importantes cambios respecto a aquellas de la SEDUE. En lo general, se estableció como la principal atribución de la SEDESOL la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social, la cual se constituía en lo particular de las políticas ya parte del sector: asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología. No obstante, se agregó el componente de desarrollo regional como un mecanismo para la atención de necesidades, contextos y grupos específicos.¹⁷⁰ En las atribuciones, además, sobresale una perspectiva pragmática, al incorporarse nueve fracciones —de las 13 fracciones nuevas— orientadas a la ejecución de programas, acciones, transferencia de fondos e inversiones para la atención de sectores desprotegidos: grupos indígenas, pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, colonos de las áreas urbanas, campesinos y grupos populares. Entre éstas, es de señalar la fracción XV que atribuye a SEDESOL la facultad de:

¹⁶⁹ Carlos Salinas de Gortari, “Exposición de motivos”, *Proyecto de decreto decreto de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados*, 1992 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/039.html>> Consultado en marzo de 2022.

¹⁷⁰ La atribución para el desarrollo regional se consideró el fundamento de la SEDESOL para coordinar y ejecutar el Pronasol. De acuerdo a la exposición de motivos de la reforma a la LOAPF, “se encomendaría a esa misma dependencia la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad en el enfoque más amplio de atención en materia de desarrollo social, al otorgarle la facultad de proyectar y coordinar las tareas orientadas a la promoción del desarrollo regional”. *Proyecto de decreto decreto de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados*, 1992 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/039.html>> Consultado en marzo de 2022. Las atribuciones en la materia quedaron reflejadas en los primeros tres incisos del artículo 32 de la reformada LOAPF, demostrando su primacía.

Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Es evidente la relación que guardan estos elementos con el diseño e implementación del ya existente Pronasol. Este vínculo, aunque tímidamente, amplió la competencia federal del ámbito puramente normativo que mantuvo la institución encargada del sector de desarrollo urbano, al incluir de nueva cuenta facultades de obra pública. Por otro lado, las atribuciones respecto al patrimonio federal se mantuvieron prácticamente iguales; mientras que aquellas de ordenamiento ecológico y conservación ambiental tuvieron cambios en sus alcances o fueron eliminadas al ser conferidas a la Instituto Nacional de Ecología —sobre todo las que incluían mayores niveles de especificidad.

Como último elemento al análisis de las atribuciones de la SEDESOL, a pesar de la formalización de mayores áreas de acción de la federación, la cooperación entre ámbitos de gobierno se reafirmó al mencionar a gobiernos estatales y municipales a lo largo de la mayor parte de las fracciones del artículo 32 de la LOAPF. A diferencia de las siete veces en que los ámbitos locales eran mencionados en las atribuciones de la SEDUE, en las de SEDESOL se mencionan estados y municipios 19 veces en todas las áreas sustantivas de actuación de la Secretaría: las atribuciones generales, de sectores sociales, de desarrollo urbano, vivienda y ecología. Más aún, en 12 de las 13 las atribuciones nuevas, de perspectiva operativa y pragmática, se mencionan los gobiernos locales, otorgando mayor peso a estrategias conjuntas, aunque lideradas desde la federación. Los gobiernos locales son aludidos para *participar, convenir, coordinar, intervenir* en las estrategias federales, así como receptores de las mismas.¹⁷¹

Estos cambios fueron reflejados en la estructura de la SEDESOL con unidades administrativas responsables de las nuevas competencias. En términos de obra pública, las direcciones generales de Infraestructura Urbana y Proyectos Ejecutivos para el Equipamiento Urbano fueron fusionadas en la

¹⁷¹ Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992.

Dirección General de Infraestructura y Equipamiento, y se incorporó la Dirección General de Financiamiento del Desarrollo Urbano, ambas parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura. A diferencia de las acciones previstas en el Reglamento Interior de la SEDUE, ambas direcciones generales incorporaron componentes normativos, de estudios, proyectos, apoyo técnico y acompañamiento a gobiernos locales, y, aunque en menor medida, facultades para el seguimiento de obras, construcción, administración y canalización de recursos.¹⁷²

Finalmente, bajo estos preceptos, en 1993 se publica una nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Su formulación surgió a iniciativa del ejecutivo federal y la Cámara de Diputados, con una consulta pública que constó de seis foros regionales; y en su aprobación contó con la concurrencia de todos los partidos políticos, siendo incluso una iniciativa presentada al pleno por el entonces diputado Alejandro Encinas Rodríguez, del grupo parlamentario del PRD.¹⁷³ Como un primer objeto, la LGAH señala “establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional”, dando preeminencia a la distribución de atribuciones entre ámbitos de gobierno, e instrumentos para su coordinación. Asimismo, como se anticipaba en el resto de instituciones consolidadas durante el sexenio, dos elementos se incorporan a sus principios básicos: primero, el desarrollo regional, como el vínculo entre crecimiento económico, territorio, preservación del ambiente y la mejora de la calidad de vida; después, el incorporar la participación social en lo concerniente a los asentamientos humanos. Por último, y respecto al objeto de esta investigación, se hace explícito que corresponde a la federación, a través de la SEDESOL, “promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con

¹⁷² *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992, artículos 23 y 24.

¹⁷³ Alejandro Encinas Rodríguez “Exposición de motivos”, Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, 1993 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/147.html>> Consultado en marzo de 2022.

los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado”.¹⁷⁴ Esta atribución —de obras y servicios— había sido eliminada con la reforma de 1983,¹⁷⁵ y su incorporación en la nueva LGAH parece ser congruente con el objetivo del resto de reformas institucionales: asegurar el fortalecimiento de la política social promovida durante el gobierno en turno.

La configuración institucional, orientada hacia la nueva definición de la política social por parte del gobierno federal, también incluía e impactaba los ámbitos de gobierno y las relaciones intergubernamentales. En primer lugar, la perspectiva focalizada en la que, además de identificar bajo otros preceptos la población beneficiaria, hacía parte de la planeación e implementación de acciones a las comunidades, y con ello se incorporaba una escala de análisis y gestión local que rebasaba las herramientas federales. De acuerdo a Pardo, “para ello, puntualizaba que sería fundamental la intervención de los municipios, situación que se veía facilitada por las reformas constitucionales introducidas por el gobierno anterior” y, citando los documentos guías de Pronasol, el programa buscó:

[...] impulsar una estrategia de desarrollo municipal basada en el reconocimiento de que la participación de los ayuntamientos resultaba indispensable para la transformación nacional que, a partir de una amplia movilización social, permitiría modificar favorablemente las causas de la pobreza.¹⁷⁶

Los elementos que de manera progresiva reformaron la operación del programa —los mecanismos para la descentralización del gasto, participación popular, y focalización de beneficiarios— fueron además propuestos e impulsados por organismos internacionales, como el Banco Mundial, como parte de las restricciones económicas que el país adoptó en la búsqueda de la estabilidad económica perdida en los últimos años. No obstante, los procedimientos mismos para la

¹⁷⁴ *Ley General de Asentamientos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

¹⁷⁵ En su fraseo original, de 1976, se señalaba que correspondía a municipios, entidades y federación, en el ámbito de su jurisdicción, “realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano” (artículo 9, fracc. III). Con la redefinición de atribuciones y ámbitos de acción, la facultad de obra fue eliminada de los artículos concernientes al ámbito federal en 1983.

¹⁷⁶ Citado por María del Carmen Pardo López, *op. cit.* (1996), p. 295-296.

ejecución del programa, como el hecho de que las agencias federales eran las encargadas de definir las estrategias y analizar las peticiones formuladas en los Comités, revelaban que “el nivel federal de gobierno estuvo tan presente como siempre, o quizá más”. Incluso, en sus conclusiones, Pardo cita una evaluación del programa en el Estado de México, en el que se argumenta que Pronasol en realidad deterioró la presencia e imagen de los gobernadores y presidentes municipales, mermando la imagen de representación y ocasionando un rompimiento de los vínculos políticos locales.¹⁷⁷ Este punto es contrastante con lo que se reconocía como un mérito de la descentralización: “elevar a la visibilidad pública nacional, la existencia de los gobiernos municipales dentro de los órganos del Estado central”;¹⁷⁸ y, al mismo tiempo, menoscababa los fines de la reforma del artículo 115, en donde la planeación del desarrollo municipal debía sustentarse “en la representatividad de las autoridades locales ante su comunidad y en la descentralización de la facultad de decidir en los planes y proyectos de gestión local y en las materias que le atañen directamente en su área”.¹⁷⁹

Como se analizó en el andamiaje institucional establecido durante el sexenio, se buscó mantener presente al menos en lo formal la participación de los gobiernos locales en la formulación e implementación de la política social —y con ello, en las estrategias para la atención de los asentamientos humanos. Se considera que ello responde a uno de los “polos del proyecto salinista”, de exigencias democratizadoras.¹⁸⁰ Sin embargo, los alcances a partir de 1983, fueron más formales que reales (no se alcanzó la autonomía política y financiera de manera efectiva), pero aún así contribuyeron a un “apaciguamiento” de los deseos y demandas formuladas.¹⁸¹

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 295-320.

¹⁷⁸ Alejandra Massolo, *op. cit.*, pp. 124.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 140. Es de resaltar que este ideal de desarrollo municipal fue parte de las sugerencias y hoja de ruta, como ya se mencionó, de organismos internacionales. En este caso, Massolo cita el documento “Perspectivas para la planificación municipal en América Latina” publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁸⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* (1996), p. 220.

¹⁸¹ Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 126.

Así, esta tensión entre los ámbitos local y federal fue también el reflejo de un contexto político cambiante. Aunque escapa de los alcances de la presente investigación su revisión detallada, dos elementos pueden considerarse muestra tensiones y cambios en otras arenas de la vida pública, orillando a la reconfiguración institucional. Por un lado, el debilitamiento del PRI como un partido hegemónico se expresó desde la elección misma por la que Carlos Salinas resultó electo, ampliamente cuestionada por la “caída” del sistema y por la inminente consolidación de fuerzas de oposición desde la derecha —con el PAN que ahora, además de los grupos empresariales que lo sustentaron de origen, se fortalecía en el norte del país— y la izquierda —con el Frente Nacional Democrático que, después de las elecciones de 1988 se convirtió en un partido político.¹⁸² Por otro lado, programas federales tan ambiciosos como lo fue Pronasol modificaron la estructura y coordinación fiscal. A pesar de que en la materia, el énfasis suele estar en los sistemas de participaciones e ingresos propios, durante la década de los ochenta y noventa, la inversión pública federal —gastos presupuestarios del gobierno federal condicionados a los estados y destinadas a proyectos o programas específicos— alcanzó preeminencia e incluso llegó a representar entre dos y cuatro veces la suma de todos los presupuestos estatales, y casi un tercio del presupuesto programable del gobierno federal. Su magnitud, normativa para otorgarse, y vigilancia en la ejecución, otorgaba un nivel de discrecionalidad y poder a la federación frente a los ámbitos locales; que, sin embargo, encontraba freno con la creciente democratización.¹⁸³

¹⁸² Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil 1985-2010”, en Erik Velázquez García et al., *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 753-755.

¹⁸³ Ejemplo de ello fueron los eventos que se desencadenaron después de la victoria de Ernesto Ruffo como gobernador de Baja California en 1989 —la primera vez que el PRI perdía una gubernatura oficialmente. Ruffo desde los primeros días de su administración cuestionó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las participaciones que se estaban siendo otorgadas al estado. Sus cuestionamientos sobre la asignación de recursos abrieron paso a un debate mayor sobre la autoridad fiscal y el federalismo. Así, a pesar de que el país era altamente centralizado en lo financiero, y aunque los gobiernos locales estuvieran dispuestos a ceder en negociaciones para asegurar mayores recursos o carreras políticas, “el germen de la autonomía estatal, que es una condición previa para cualquier acuerdo federal, no se perdió a lo largo de estos años”. Alberto Díaz-Cayeros, *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006, pp. 134-147.

Como una última reflexión sobre el sexenio salinista, cabe resaltar que, durante el periodo, la política urbana y sus instituciones se conciben completamente vinculadas a la política de desarrollo social y, más aún, al programa prioritario en la materia. Podría considerarse que, con estas acciones, la política pública en materia de desarrollo urbano pierde la definición ganada en la década de los setenta, y se incluye como un componente de un fin público más general. Así, el desarrollo institucional llevado a cabo hasta 1994 se subordina a las estrategias prioritarias del sexenio que, aunque retoman los principios de descentralización, son concebidas como acciones que deben coordinarse y financiarse desde lo federal, ámbito que vuelve a adquirir importancia, y competencia.

Lo urbano como apéndice

A pesar de la aparente recuperación de la fuerza del régimen y la estabilidad alcanzada durante el sexenio de Salinas, en 1994 el panorama cambió a la crisis. El 1 de enero de 1994, el país atestiguó el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el mismo día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El movimiento zapatista puso en entredicho el modelo neoliberal que se buscaba consolidar, bajo la denuncia de marginación, justicia y rezago social. A ello se le sumó como agravante el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato presidencial del PRI en marzo de ese mismo año; sin embargo, en julio, su sustituto Ernesto Zedillo ganaría la elección presidencial y enfrentaría, a pocos meses de iniciado su mandato, un difícil panorama económico. La crisis económica de 1994 —aunque se gestó desde el último año del gobierno de Salinas, cuando fue evidente la insuficiencia de las reservas para preservar el tipo de cambio y el pago de la deuda— se desencadenó con el “error de diciembre”, con la fuga de capitales, la presión sobre el tipo de cambio, y el posterior rescate bancario.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, Op. Cit. (2010), pp. 759-763.

En ese complejo panorama económico, político y social, Ernesto Zedillo a pocos días de iniciada su gestión, dio a conocer uno de sus principales proyectos: el nuevo federalismo. En su primera gira de trabajo, en Sonora, Zedillo apostaba por un federalismo dinámico y promotor del desarrollo que, en sus palabras:

(...) deberá incluir una presencia y una capacidad más vigorosa de los Estados y de los municipios en las decisiones de gobierno, en la asignación de recursos y, a la vez, deberá incluir mecanismos más transparentes y eficaces de contraloría, de rendición de cuentas ante la comunidad y a la sociedad en general.¹⁸⁵

El proyecto del nuevo federalismo fue retomado como una línea estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con hincapié en limitar el centralismo “que ha entorpecido el desarrollo económico y político de la República”.¹⁸⁶ El tema propició la organización de diversos foros nacionales, regionales y estatales, cuyas conclusiones se consolidaron en el Programa para un Nuevo Federalismo publicado en agosto de 1997, como un programa de carácter especial, de acuerdo a la Ley de Planeación, al referirse a una de las prioridades previstas en el PND y tener un carácter interinstitucional. De acuerdo a este programa, se propone la redistribución de funciones para incrementar la eficiencia y equidad en el gasto público. Su principal énfasis fue en la coordinación fiscal y hacendaria, y en la planeación, coordinación intergubernamental e incorporación de la participación social en políticas públicas.

En materia urbana, su fundamento continuó siendo el desarrollo regional —y la priorización de regiones con mayores necesidades— y el desarrollo social —“con especial referencia a la descentralización de las funciones de (...) desarrollo urbano y vivienda”.¹⁸⁷ El Programa para un

¹⁸⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, “El marco del Nuevo Federalismo”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 1995 (48), p. 12.

¹⁸⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

¹⁸⁷ La distinción entre desarrollo social y regional fue difusa, pues en las líneas generales de acción para promover el desarrollo social se menciona la descentralización de facultades y recursos en materia de desarrollo urbano; pero en aquellas líneas de acción para el desarrollo social se incorpora el “propiciar un crecimiento ordenado de las ciudades mediante la atención de las carencias acumuladas en la provisión de servicios públicos y equipamiento urbano” mediante mecanismos de coordinación y coinversión. Por otro lado, en las líneas de acción específicas para el desarrollo

Nuevo Federalismo incorporó también un anexo con el avance de las acciones 1995 y 1996, aunque la mención en materia urbana es nula y en materia de desarrollo social sólo se hace referencia a los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal que se ejercieron de manera directa por los gobiernos municipales, así como el perfeccionamiento de la fórmula para la distribución más equitativa de los recursos del ramo XXVI.¹⁸⁸

Respecto a la política pública, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como se mencionó, incorporó el “impulso al nuevo federalismo” dentro de su objetivo fundamental por el desarrollo democrático. La política de asentamientos humanos quedó inscrita, como en la administración anterior, a la atención a desequilibrios regionales, sociales y entre sectores productivos como parte de la promoción del desarrollo social.¹⁸⁹ La conjunción de ambos objetivos es evidente en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, al hacer mención sobre la conducción del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial como atribuciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno “enmarcadas en el proceso de descentralización y de fortalecimiento del Pacto Federal que impulsa la actual Administración”.¹⁹⁰

Durante esos años, de consolidación de la política pública, México ya se encontraba en preparaciones para la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), la cual se realizó en junio de 1996 en Estambul, Turquía. Desde su organización, se consideró uno de los principales puntos de la Conferencia la inversión en políticas, programas y proyectos para los problemas de los asentamientos humanos y la gestión de éstos en los planos local y nacional.¹⁹¹ A diferencia de la primera Conferencia, en la que la definición del problema público fue

social (apartado 5.1.3) se hace referencia a la transferencia en las funciones de los programas realizados con recursos federales en materia de servicios públicos; y no se hace más mención al desarrollo regional.

¹⁸⁸ *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997.

¹⁸⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

¹⁹⁰ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1996.

¹⁹¹ Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 47/180: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)*, 10 de marzo de 1993.

un logro en sí mismo, Hábitat II resaltó algunos principios guía para la implementación, derivados de un diagnóstico que identificaba cambios demográficos, modalidades de producción y consumo, y concentración insostenibles. Así, en el ámbito internacional se comenzó a perfilar la consolidación de herramientas para los países —en particular— para la ejecución del Programa de Hábitat (*Habitat Agenda*) que, además de las recomendaciones para mejorar la calidad de vida de la población en los asentamientos humanos —mediante la vivienda adecuada y los asentamientos sostenibles—, incorporaba recomendaciones para “habilitar” agentes para que desempeñen una función eficaz en el desarrollo de los asentamientos humanos.¹⁹²

En este contexto, que experimentaba las consecuencias de la crisis económica de 1994 y buscaba la reestructuración de las atribuciones gubernamentales para la descentralización y el nuevo federalismo, se perfiló la transformación de lo que había sido Pronasol en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la población en pobreza extrema. Como su nombre lo indica, tenía como objetivo romper con la herencia de carencias y deficiencias nutricionales, educativas y de salud con transferencias de apoyo y estímulo directo a familias beneficiarias y organizaciones comunitarias, y corresponsabilidad para el cumplimiento y monitoreo. Progresá, aunque no fue presentado con la premura de Pronasol (se instauró en 1997), se fundamentó en la opinión de académicos y expertos —incluido el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial—, así como un piloto para ajustar las propuestas

¹⁹² Por ejemplo, algunos de los objetivos en ese sentido son “descentralizar la autoridad y los recursos, según proceda, así como las funciones y las responsabilidades hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de las poblaciones en sus asentamientos” y “promover marcos institucionales y jurídicos, al nivel nacional, subnacional y local, que favorezcan la movilización de recursos financieros destinados al desarrollo sostenible de la vivienda y los asentamientos humanos”. Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)*, 7 de agosto de 1996.

iniciales.¹⁹³ Su prioridad también fue indisputada dentro de las acciones del gobierno federal, pues cada año creció en presupuesto y llegó a alcanzar 2.5 millones de familias en su último año.¹⁹⁴

Sin embargo, durante el sexenio de Zedillo, las acciones en materia urbana no fueron parte de los alcances del programa gubernamental prioritario. Progresá, con énfasis en las unidades domésticas individuales, dejó de considerar localidades beneficiarias y se eliminaron los apoyos a la infraestructura y equipamiento. Como en el periodo descrito en la primera sección del capítulo, este desentendimiento sobre ciertas acciones coincide con la retórica federalista y de descentralización del periodo. La falta de vinculación con la estrategia nacional disminuyó los alcances de acciones urbanas, y éstas se limitaron a cuatro programas estratégicos definidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.

En primer lugar, como la principal acción del sexenio en materia urbana, prevalece el Programa de 100 ciudades, creado a finales del periodo de Carlos Salinas. En él se reconocen 116 ciudades medias y pequeñas que —además de las cuatro zonas metropolitanas— se considera que “constituyen la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional”. Las líneas de acción del programa incorporan la promoción de planes y programas de desarrollo urbano, apoyar en las estructuras administrativas locales, promover la incorporación de suelo al desarrollo urbano, y acciones para atender aspectos ambientales y de concertación para la atención de vialidades y transporte. Por último, el programa contemplaba, como un mecanismo para la reactivación económica y social y retomando algunos de los aspectos antes de Pronasol, la promoción, construcción y operación de proyectos urbanos en los centros de las ciudades; sin embargo, su inversión no se consideró como puramente federal, sino mixtos con aportaciones locales vía crédito o con iniciativa privada.

¹⁹³ Iliana Yashine, “Progresá-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, en Gonzalo Hernández Licona *et al.* (coords.), *El Progresá-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, pp. 35-36.

¹⁹⁴ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), pp. 111-112.

Los tres programas restantes fueron: 1) el Programa de impulso a la participación social en el desarrollo urbano que, como un reconocimiento a la nueva ciudadanía “alerta, activa y demandante”, buscaba la coordinación con los gobiernos locales para crear procesos y organismos de participación, así como el establecimiento de acuerdos de concertación con organizaciones académicas, gremiales y no gubernamentales; 2) el Programa de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano, más orientado a gobiernos estatales para la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano, la actualización de leyes de acuerdo a la LGAH y la coordinación con dependencias para que sus inversiones —particularmente de infraestructura— se ajusten a las instituciones y programas locales; y 3) el Programa de consolidación de las zonas metropolitanas, en específico las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, con acciones de mejoramiento urbano en áreas marginadas (suelo, vivienda, infraestructura, servicios básicos y movilidad), la promoción de la coordinación intermunicipal e interestatal, y acciones para el desarrollo sustentable.¹⁹⁵

Es de señalar que los cuatro programas hacen alusión sistemática a la coordinación con los gobiernos estatales y municipales; identificando el papel de la federación hacia la promoción, coordinación y apoyo. Es decir, los programas no representan acciones de inversión directa a nivel federal, ni se establecen metas o compromisos en volumen de gasto, beneficiarios o acciones. Por el contrario, el lenguaje utilizado limita al gobierno federal hacia acciones de facilitación de procesos y de establecimiento de principios hacia los que el desarrollo urbano debería orientarse.

A pesar de la reducción en las acciones en desarrollo urbano y su magnitud, no se alteró —como en otros sexenios— la dependencia encargada de su gestión. Es decir, la SEDESOL se mantuvo como la cabeza del sector de política social, bajo la cual se enmarcó la estrategia de desarrollo urbano y regional. Sin embargo, sí hubo cambios en la distribución de atribuciones de las instituciones de la administración pública federal. En diciembre de 1994, se reformó la LOAPF que, entre otros cambios, derivó en la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y

¹⁹⁵ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1996.

Pesca (SEMARNAP), institución que encabezó la política nacional para la protección, restauración y conservación de los ecosistemas, consolidando aquellas atribuciones en la materia que habían estado incorporadas a las funciones de la SEDESOL. Asimismo, como se mencionó en los anteriores periodos, la SEDESOL hasta el momento había mantenido la administración de la propiedad inmobiliaria federal, pero con la reforma, todo lo relativo a esos bienes inmuebles se consideró parte de los asuntos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De esta manera, las atribuciones de la SEDESOL se redujeron de 33 fracciones a sólo 17, todas ellas orientadas a su atribución más general: “la política de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza”, la cual se consideraba integrada por las políticas particulares de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Las fracciones se mantuvieron casi en su totalidad con cambios mínimos: la mención de “grupos de escasos” recursos en lugar de “campesinos y grupos populares” —un probable detalle para extinguir el corporativismo que persistió en la política de desarrollo social durante décadas anteriores—, la actualización a la coordinación con la nueva SEMARNAP, y la eliminación de las menciones al tema ambiental. Sólo una fracción era completamente nueva, y hacía alusión a la “adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos”, un mecanismo sin duda necesario para Progresá y los mecanismos de política social desarrollados en el sexenio. Por último, como en versiones anteriores, la mención a los gobiernos estatales y municipales está en 13 de las 17 fracciones, todas ellas sustantivas y bajo los preceptos de coordinación, participación, intervención y promoción.¹⁹⁶ La LOAPF fue reformada una vez más, hacia el fin del sexenio en el 2000, y las atribuciones de SEDESOL cambiaron para actualizar sus funciones de coordinación con las reformadas Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y

¹⁹⁶ *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.

Alimentación (SAGARPA), y la Secretaría de Economía (SE), que también incorporó la atribución de “crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas”.¹⁹⁷

El sexenio fue quizá más relevante en términos políticos. Las condiciones de desgaste y crisis que se desencadenaron en 1994 fueron también condicionantes para un distanciamiento entre Zedillo y el PRI. El énfasis de su discurso gubernamental, de apuesta por la “nueva cultura democrática” se reflejó en discursos que señalaban la imparcialidad presidencial y la búsqueda de democratizar la propia estructura partidista, a pesar de hacer uso del PRI como un instrumento político de apoyo a las iniciativas del ejecutivo, aunque cada vez con menor respaldo. Durante el periodo, el fortalecimiento de los partidos de oposición fue inminente y esta vez la apertura política no provino del gobierno en turno, como un elemento controlado, sino que se exigió desde nuevas condiciones políticas, como una Cámara de Diputados en la que el PRI dejó de tener la mayoría. A su vez, elementos de política pública, como el rediseño de la política social y el desmantelamiento de algunos instrumentos de Pronasol y la descentralización de fondos, se han considerado también acciones para limitar el clientelismo político, bajo la perspectiva tecnocrática y de democratización que el presidente enarbolaba.¹⁹⁸

En ese sentido, el *nuevo federalismo* impulsado desde el gobierno federal se implementó en un contexto de creciente negociación. Sobresale la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 que introdujo el Capítulo V de los Fondos de Aportaciones Federales. A pesar de ser un avance respecto a la casi nula reglamentación de las transferencias federales hacia las entidades y municipios —con mecanismos como los Convenios de Desarrollo Social, Pronasol y Progresá, partir del Ramo 26 “Solidaridad y Desarrollo Regional”, después llamado “Superación de la pobreza”—, el ámbito de discrecionalidad en la asignación aún era considerable. La reforma incorporó cinco fondos, entre los

¹⁹⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2000.

¹⁹⁸ Luis Medina Peña, “Salida: los años de Zedillo”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, no. 51, 2007, pp. 20-33.

que resalta el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)—al incorporar algunas de las acciones no contempladas en Progresá y ser una responsabilidad de la SEDESOL—, un fondo exclusivo para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones, en beneficio directo de sectores en condiciones de rezago social y pobreza extrema.¹⁹⁹ Esta reconfiguración continuó en 1998 con la consolidación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, las cuales serían aplicadas conforme a lo dispuesto en el mencionado Capítulo V. De esta manera, lo urbano se mantuvo a través del ramo 33 —en particular el FAIS, que se distribuiría en el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal—; sin mención en el ramo 26, aún a cargo del desarrollo social y productivo en regiones de pobreza. Por último, en 1999, se reformó el artículo 115 a iniciativa —y como logro— del Partido Acción Nacional, en la nueva coyuntura de pluralidad de la Cámara de Diputados. La reforma al 115 promovía un fortalecimiento del municipio al interior del sistema federal, al reconocerlo como un orden de gobierno —hasta entonces se hacía mayor mención de su naturaleza administrativa— y se definen con mayor claridad su competencias.²⁰⁰ Por ejemplo, la fracción quinta enumera con mayor detalle las facultades, mayoritariamente urbanas de los municipios —además de aquellas de funciones y servicios públicos mencionadas en la fracción III— y se consideran los planes de desarrollo

¹⁹⁹ Los rubros contemplados incluían agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural. Asimismo, un monto podría utilizarse para la realización de un programa de desarrollo institucional. La reforma incorpora la fórmula para la distribución de fondos hacia estados, y su aplicación para la distribución desde los estados hacia los municipios. *Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997, art. 33.

²⁰⁰ Aunque no se menciona por no tener relación directa con la materia de este estudio, el artículo 115 también se reformó en 1995 para otorgar competencia al municipio de promover el procedimiento de Controversia Constitucional. El primero de ellos se promovió desde Tijuana (con gobierno del PAN) contra la Federación sobre Pronasol. La evolución de estas reformas es también reconstruida por Alicia Ziccardi y Tonatiuh Guillén, “Introducción”, en su libro coordinado *Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004, pp. 5-48.

regional, así como la necesaria participación municipal en aquellos proyectos federales y estatales.²⁰¹ Después de esta reforma numerosas estructuras municipales se actualizaron aunque con resultados diversos a lo largo del país.²⁰²

Como se vislumbra, los cambios en la estructura de la administración pública federal y sus atribuciones no fueron, a diferencia de otros sexenios, drásticos ni de fondo. Sin embargo, sí contrajeron las acciones en desarrollo urbano a un alcance cada vez menor, al no considerarse dentro del programa prioritario sexenal y circunscribirse a una dependencia que, ante la definición de otras políticas que adquirirían importancia, como la ambiental, redujó sus ámbitos de actuación. Lo urbano perdió la definición y prioridad como problema público que había ganado en décadas anteriores, aunque no desapareció. En el marco del impulso a la descentralización como un mecanismo político, las acciones en la materia se retomaron a través de fondos a gobiernos locales para la atención de infraestructura que —aunque omiten de manera explícita el equipamiento urbano— sí retoman muchas de las atribuciones que cambiaron desde Pronasol hacia Progresá, promoviendo mayor participación de las autoridades locales para su implementación —más cercano al esquema de concurrencia que en lo formal se afirmaba— aunque con la distribución y mecanismos definidos por la federación. En otras palabras, las aportaciones federales continuaron siendo eso: federales.

Las prioridades productivas de la alternancia

El nuevo milenio comenzó con elecciones presidenciales históricas. La imagen del PRI, desgastada en lo político y económico, alentó la campaña del candidato panista Vicente Fox, quien ganaría con el

²⁰¹ Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1999.

²⁰² En su libro compilado, *Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, Ziccardi y Guillén analizan distintos contextos, diferenciando los cambios formales, pero también su traslado a la modificación de prácticas de gobierno. Para entonces, no era aún clara su concreción en el ejercicio gubernamental, más que en el caso de Baja California.

42.52% de la votación. Las promesas de los cambios que la alternancia por sí misma traería contrastaron con los resultados del cambio de rumbo de la política económica. La liberalización acrecentó las desigualdades y el crecimiento de la economía fue mínimo. Entre las razones que se identifican como frenos al crecimiento está la contracción del crédito, el insuficiente gasto en educación para incrementar el capital, así como la caída en la inversión pública en infraestructura.²⁰³

La llegada a la presidencia de Vicente Fox acrecentó las expectativas sobre el papel de la federación y las relaciones intergubernamentales. Primero, como ex gobernador del estado de Guanajuato, Fox pudo atestiguar las “lógicas centralizadoras de los programas federales, en particular de SEDESOL y los programas de fomento económico”, y en su estado —como en otros de oposición— se promovieron mecanismos para la aplicación de las transferencias federales, sobre todo a partir de una Coordinación del Desarrollo Regional de Guanajuato que involucró la gestión de la inversión social y regional. A días de haber comenzado su sexenio, en el 2000, Fox creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República como un mecanismo para promover mayor coordinación entre dependencias, al interior de la cual se creó la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, dirigida por Carlos Flores Alcocer, quien fuera director de la Coordinación del Desarrollo Regional de Guanajuato durante la gubernatura foxista; no obstante, menos de dos años después de su creación, la oficina desapareció.²⁰⁴

El Plan Nacional de Desarrollo del sexenio resalta como una agenda prioritaria para la administración la superación de desigualdades entre regiones a través del establecimiento de un Sistema de Planeación para el Desarrollo Regional, con el reconocimiento de cinco mesorregiones, y

²⁰³ Graciela Márquez y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, 2010, pp. 766-759.

²⁰⁴ Mónica Tapia resalta algunas de las experiencias innovadoras de Guanajuato, que incluyen nuevos programas de combate a la pobreza urbana (FIDEPO), fondos para el desarrollo local de regiones marginadas (Programa de Atención a Zonas Prioritarias) y al fomento del desarrollo rural (Programa Estatal de Atención a las Comunidades Rurales), en “Los retos de la coordinación institucional para el desarrollo regional en México”, *Revista pueblos y fronteras digital*, 1 (2006) y *Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República*, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2000.

un nuevo marco de relaciones intergubernamentales. El PND incluía como uno de sus cuatro criterios centrales el desarrollo regional, y una de sus cinco normas básicas de acción gubernamental el federalismo. La unión de ambos se expresaba en el fortalecimiento del “federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos”. Por otro lado, se consideraba que la descentralización *responsable y cuidadosa* “rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos”.

Ambas líneas de acción son parecidas a gobiernos anteriores; pero en este periodo su anterior relación directa con las acciones en materia urbana se vuelve más dispersa al incorporar otros elementos, mayoritariamente económicos, en consideración. En primer lugar, lo social mantiene la primacía de los servicios de salud y educación; aunque incorpora la promoción y concertación de políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano como estrategia para mejorar el bienestar social. En contraparte, se hace mayor mención de las acciones para los asentamientos humanos en el “área de crecimiento con calidad”. Así, la creación de infraestructura y servicios públicos de calidad se consideran un *factor clave* para la competitividad de los sectores económicos y para elevar la productividad. Al mismo tiempo, se promueve su inversión y financiamiento privados —en particular en las grandes obras: empresas energéticas, infraestructura de transporte, carreteras—; mientras que la infraestructura hidráulica se considera una inversión prioritaria en los lugares en que el beneficio marginal sea mayor. Esto es también evidente en el tema de vivienda, al vincularla con los objetivos para “el desarrollo y la competitividad sectorial” y en particular con la industria de la construcción. Para ello, se instaló el Consejo Nacional de Vivienda como un instrumento para promover “acciones encaminadas a articular el abasto de suelo, con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda”. Finalmente, las acciones de planeación del desarrollo urbano se encuentran como parte del objetivo de desarrollo económico

regional equilibrado, y se hace hincapié en la potestad local para controlar el crecimiento urbano, limitándose la federación a “apoyar el respeto” a los planes locales.²⁰⁵

Como su predecesor, Vicente Fox publicó en 2004 un programa dedicado a la cuestión federal: el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. El programa además fue publicado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal —cuya trayectoria puede identificarse desde el sexenio de Miguel de la Madrid, quien con la reforma de 1983 creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, y que, en 1989 con Carlos Salinas de Gortari se convierte en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Los programas sobre el federalismo de Zedillo y Fox no difieren sustancialmente en sus objetivos: se señala de manera general impulsar “la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual”, y se hace hincapié en el tema de recursos, a través del fortalecimiento de haciendas públicas y la descentralización del gasto.²⁰⁶

A las intenciones del ejecutivo, sin embargo, se sumó un nuevo contexto político que a su vez requirió nuevos mecanismos de negociación ya que, desde 1997, el congreso sin mayorías absolutas se estableció como un contrapeso real al presidente y sus iniciativas.²⁰⁷ Ejemplo de ello, como un factor relevante en los debates y acciones del sistema federal durante el sexenio de Fox, fue la conformación en 2002 —antes de la publicación del Programa Especial— de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), aunque existía el precedente de 1999 en que se había constituido la Asociación Nacional de Gobernadores. La CONAGO se posicionó como un foro de diálogo a

²⁰⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001. De acuerdo al plan, “las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas, constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización”.

²⁰⁶ Ricardo Luis Antonio Godina Herrera, *El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada*, tesis de maestría, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006, pp. 42-44.

²⁰⁷ Emily Edmonds-Poli, “Decentralization under the Fox Administration: Progress or Stagnation?”, *Mexican Studies*, 22 (2006), pp. 399-400.

iniciativa de gobernadores del PRI y PRD que promovieron mayores recursos y control sobre las transferencias federales; sin embargo, a pesar de las iniciativas, los cambios de fondo en la coordinación fiscal, sobre todo en forma de reformas legislativas, no lograron la mayoría del congreso para su aprobación.²⁰⁸ La alternancia y el nuevo contexto político mexicano fueron nuevas determinantes para las capacidades del ejecutivo en el posicionamiento de sus políticas.

El nuevo milenio también reavivó el debate internacional sobre los asentamientos humanos. En 2001, en Nueva York se realizó el Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Hábitat: Estambul +5. En el periodo se evaluaron los avances sobre los objetivos de vivienda adecuada y desarrollo sostenible planteados en el Programa Hábitat; y se reafirmó el compromiso de los gobiernos para su ejecución con la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio.²⁰⁹ Durante ese mismo año, se estableció el Foro Urbano Mundial como un espacio de diálogo sobre los desafíos globales de la urbanización, incluyendo la descentralización. Este debate se retomó en diversas ocasiones en el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y se consideró “la importancia de la descentralización eficaz para la mejora de la gobernanza local en apoyo de la ejecución del Programa de Hábitat”, por lo cual se estableció un Grupo Consultivo sobre Descentralización para el asesoramiento en los temas.²¹⁰

En este contexto, en 2002, se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. El PNDU-OT retoma la perspectiva del PND, respecto a la

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 387-416.

²⁰⁹ Naciones Unidas, *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, junio de 2001 y *Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio*, 16 de agosto de 2001.

²¹⁰ Durante 2002, ONU-Hábitat observó en un estudio e informe la redefinición en varios países en “las relaciones entre sus distintas jurisdicciones territoriales relativas a uno o más de los siguientes aspectos: transferencia o racionalización de funciones, redefinición de los poderes y autoridad en materia de adopción de políticas y reasignación de recursos”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*, Nairobi, 2009, p. 7.

dimensión económica del desarrollo urbano y enfatiza su vínculo con el fortalecimiento del federalismo. Por primera vez, el programa incorpora al mismo nivel del desarrollo urbano, la ordenación del territorio —aunque, como se ha mencionado, las acciones al respecto se habían considerado parte de las atribuciones del sector desde décadas anteriores— y se promueve el *desarrollo territorial* como un nuevo paradigma en el que se aprovechan potencialidades regionales. En el PNDU-OT se identifican cuatro programas de actuación institucional: ordenación del territorio, suelo y reserva territorial, prevención y atención de desastres en zonas urbanas y rurales; y de desarrollo urbano y regional.

En cuanto a este último, se buscó la integración de un “Sistema Urbano Nacional” y con fundamento en los acuerdos impulsados desde Naciones Unidas, se plantó la instrumentación del Programa Hábitat+ como un “modelo institucional para normar, promover, gestionar e impulsar el desarrollo” de este sistema. A su vez, el Programa Hábitat+ tendría dos subprogramas: Red-Ciudad 2025 y Red Zonas Metropolitanas 2025, que se operarían con la creación del Fondo Hábitat y que incorporarían Proyectos Estratégicos Estructurantes y Compensatorios de Acción Urbana. Como parte de su principio de competitividad económica, el programa contemplaba mejorar la cobertura del equipamiento urbano, los niveles de servicio de la infraestructura urbana y los niveles de dotación de servicios urbanos; mientras que en su principio de gobernabilidad territorial se hace mención, aunque limitada, al fortalecimiento financiero de los municipios. No obstante, la conjunción de ambos principios en la ejecución del programa no es clara en lo sustantivo, y se limita a señalar la integración de mecanismos de financiamiento con recursos federales, municipales y estatales, así como su participación para la elegibilidad de los proyectos.²¹¹

Durante el sexenio, se retomó la dinámica de un programa insignia en política social: el Programa Oportunidades, que aunque amplió su zona de cobertura a todos los municipios (incluidas

²¹¹ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 2002.

zonas metropolitanas), continuó siendo una política sin atención al desarrollo urbano, centrándose en la disminución de la pobreza extrema por medio de transferencias condicionadas en materia educativa, de salud y alimentación.²¹² Así, las acciones de desarrollo urbano se circunscribieron principalmente al Programa Hábitat que, en 2003, inició su operación en 32 ciudades de más de 100 mil habitantes (una por cada entidad federativa y el Distrito Federal). El programa tuvo seis vertientes de apoyo: Mejoramiento de Barrios, Superación de la Pobreza Urbana, Mujeres Jefas de Familia, Reserva de Suelo, Ordenamiento del Territorio, y Agencias de Desarrollo Hábitat. En cuanto a la coordinación intergubernamental, se buscó la *corresponsabilidad*, como la aportación de recursos estatales y municipales; la *concurrencia* con otras acciones federales y locales en las áreas de atención identificadas; y la *subsidiariedad*, en donde SEDESOL era la encargada del diseño, coordinación y supervisión del programa, pero los gobiernos estatales y municipales tenían la responsabilidad en la ejecución (se identificaban como instancia ejecutora).²¹³

El Programa Hábitat en parte recuperaba la especificidad de programas federales orientados a las zonas urbanas (a excepción de Pronasol, la política social se había orientado a lo rural), pero sus modalidades eran amplias —tan diversas como el apoyo a las jefas de familia o la introducción de redes de infraestructura urbana básica— y por tanto el impacto no era directo sobre condiciones urbanas específicas. Asimismo, la descentralización alcanzada continuó la línea esbozada en sexenios anteriores entre órdenes de gobierno —sobre todo con respecto a los fondos de aportaciones federales, en los cuales se había mantenido la infraestructura urbana—, en que la federación era la

²¹² El programa mantuvo algunos aspectos del diseño del anterior Progres: el modelo de focalización, la corresponsabilidad en salud y educación, las transferencias básicas y duales, y la coordinación intergubernamental e intersectorial federal lo cual, a la luz de la descentralización de servicios educativos y de salud de los noventa adquirió mayor relevancia. Entre las mejoras y cambios se destaca la ampliación la cobertura para alcanzar todos los municipios, mejora de las intervenciones del programa y acciones para mejorar de manera continua su operatividad. Véase Rogelio Gómez Hermosillo M., “Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progres a Oportunidades 2001-2006”, en Gonzalo Hernández Licona *et al.* (coords.), *El Progres-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, pp. 307-315.

²¹³ *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2003*, portal de las Reglas de Operación de Programas Gubernamentales, Secretaría de la Función Pública.

encargada del diseño del destino de los recursos, y con esas especificaciones fue que se involucró lo local. Durante los años siguientes del sexenio, su diseño se reformó, principalmente en sus modalidades: se incluyeron modalidades para promover la seguridad de las mujeres, para el equipamiento urbano e imagen de la ciudad y su cobertura se amplió hacia ciudades con más de 15,000 habitantes.

Además de Hábitat, los diversos programas de política social a cargo de SEDESOL aumentaron considerablemente la estructura orgánica de la dependencia. En 1995, por ejemplo, la Secretaría se componía de 20 unidades administrativas (subsecretarías, unidades y direcciones generales); mientras que, hacia final del sexenio de Vicente Fox, se añadieron 7 unidades más que incluían una Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación y la reestructura casi total de las unidades y direcciones generales. Son muestra de la nueva operatividad y alcances del programa unidades como la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana —coordinadora nacional para la implementación de Hábitat— y la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas.²¹⁴

Más importante aún, a diferencia de los cambios recurrentes en los programas sociales entre sexenios, así fuese de nombre, el Programa Hábitat continuó en el sexenio de Felipe Calderón de 2006 a 2012, probablemente por su vinculación con las agendas internacionales. Aún así, el programa se reestructuró respecto al diseño del sexenio anterior. Por un lado, algunas de sus modalidades se eliminaron para retomarse a través de programas específicos de actuación: este fue el caso de las modalidades de jefas de familia, que se incorporaron en Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras; así como los apoyos para la regularización de la tenencia de la tierra que desde 2008 se otorgaron a través del nuevo Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos.

²¹⁴ *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, publicaciones del 28 de diciembre de 1995, 13 de septiembre de 2001, 19 de julio de 2004 y 11 de julio de 2006.

Es relevante para el estudio que las anteriores modalidades de mejoramiento de barrios, ordenamiento y equipo urbano e imagen de la ciudad se convirtieron en la modalidad de *mejoramiento del entorno urbano*. La modalidad, sin embargo, eliminó el apoyo a espacios públicos lo cual fue atendido mediante la creación de manera independiente del Programa de Rescate de Espacios Públicos.²¹⁵

Estas transformaciones toman su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el que, por primera vez, se vincularon algunos de los ámbitos de desarrollo urbano el eje “Estado de derecho y seguridad”. En primer lugar, uno de los objetivos de este eje fue “garantizar la protección de los derechos de propiedad”, lo cual fundamentó el nuevo programa y la desaparición del tema como modalidad de Hábitat. De manera similar, bajo el objetivo 16, se buscó “fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades”.²¹⁶ En ese sentido, además de la creación del Programa de Rescate de Espacios Públicos, en el marco de la lucha contra la delincuencia enarbolada durante el sexenio, el Programa Hábitat incluyó en 2012 una vertiente de *intervención integral y prevención en ciudades con emergencia social*. Se consideró que, además de combatir la pobreza urbana —como había sido su objetivo desde 2003—, el programa podría “reducir la violencia social mediante el mejoramiento del entorno en zonas consideradas como de alta incidencia delictiva”.²¹⁷

²¹⁵ Gerardo Ordóñez-Barba *et al.*, “Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México”, *Papeles de Población*, 19 (2013), pp. 234-239.

²¹⁶ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

²¹⁷ A pesar de evidencia empírica sobre intervenciones urbanas que pueden ayudar a disminuir incidencia en ciertos tipos de delitos, el programa no especificaba la manera en que ese cambio podría producirse. Simplemente se consideraba que mediante los espacios producidos por Hábitat, se podría contribuir al objetivo. Edgar E. Ramírez de la Cruz y Manlio F. Castillo Salas, “V. La implementación del programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos”, en Guillermo M. Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge-Laguna, *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.

Durante el periodo, el Programa Hábitat siguió anclado a la política social para la superación de la pobreza, con la perspectiva del gobierno en turno de igualdad de oportunidades. En el eje del PND al respecto, se señalaron objetivos como el impulso prioritario a municipios con menor índice de desarrollo con inversiones que incorporaban la infraestructura social, los servicios básicos y la vivienda digna. Como en el sexenio anterior, otros elementos del desarrollo urbano mantuvieron su vinculación con la competencia económica: la superación de desequilibrios regionales —para lo cual, se establecían como estrategias la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de capacidades de estados y municipios—, la provisión de infraestructura —en particular, las telecomunicaciones, transportes, energía, y el sector hidráulico—, y la vivienda —en materia de financiamiento y promoción del sector de la construcción.²¹⁸ Es relevante señalar que, además del PND, no hay mayor fundamento en las estrategias de política pública en materia urbana del gobierno federal de 2006 a 2012, ya que durante ese sexenio no se publicó el programa sectorial de desarrollo urbano, ni de fortalecimiento del federalismo.

Durante el periodo, tampoco se realizaron cambios significativos en la estructura orgánica de la SEDESOL, lo cual también demuestra cierta continuidad entre los dos sexenios panistas. Las reformas al reglamento interior especificaron algunas de las funciones de las unidades administrativas, pero la única reforma a la estructura, en 2012, eliminó la Unidad de Desarrollo Regional y creó la Coordinación General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.²¹⁹ Asimismo, el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios mantuvo el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (distribuido en estados y municipios), aunque es de señalarse la incorporación en el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas del Fondo Metropolitano. El Fondo se creó como un mecanismo inicialmente orientado al Valle de México, pero que amplió su cobertura a todas las zonas metropolitanas para el

²¹⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

²¹⁹ *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2012.

financiamiento —en carácter de subsidio— de proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento con el objetivo de promover la competitividad, reducción de la vulnerabilidad ambiental, consolidación urbana y el funcionamiento regional, urbano y económico de las zonas metropolitanas. Cabe señalar que el Fondo se determinó como un fondo operado por la SHCP, institución encargada de la emisión de sus Reglas de Operación, aunque se contempló la coordinación institucional por medio de un Consejo de Desarrollo Metropolitano, constituido en cada entidad y municipio en las que se delimita una zona metropolitana.²²⁰

Aunque el tema de esta investigación ha dado énfasis a las instituciones en materia de desarrollo urbano e infraestructura social, durante este periodo es relevante incorporar brevemente el tema de vivienda, pues se consolidó como una importante agenda federal, vinculada no sólo a lo social, sino al desarrollo económico mediante una orientación financiera. Con la promulgación de la Ley de Vivienda en junio de 2006, se estableció la vivienda como un área prioritaria para el desarrollo nacional, bajo los principios de la vivienda digna y decorosa. En materia institucional, se considera el establecimiento de un Programa Nacional de Vivienda y un Sistema Nacional de Vivienda, integrado por las dependencias federales en la materia, figuras de coordinación como el Consejo Nacional de Vivienda y la Comisión Intersecretarial de Vivienda, así como los gobiernos locales, estatales y municipales, con los que se celebrarán acuerdos para el tema;²²¹ y a diferencia del sector de desarrollo urbano, en diciembre de 2008 se promulgó el Programa Nacional de Vivienda. Entre las acciones del gobierno federal, se promovió la producción masiva de vivienda en periferias urbanas, la cual se sustentó en el debilitamiento en materia de desarrollo urbano —la falta de promulgación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano es un ejemplo de ello.

²²⁰ *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano*, Diario Oficial de la Federación, 28 de marzo de 2008.

²²¹ *Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda*, Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 2006.

Esto ha llevado a considerar que a partir del 2000, la política de desarrollo urbano perdió articulación como una estrategia consolidada y se subordinó a la política financiera de vivienda.²²² Aunado a ello, la construcción masiva de vivienda conllevó a la adopción de un modelo disperso de ciudad que generó una demanda de servicios y equipamientos básicos.²²³ La satisfacción de esta demanda, sin embargo, no se incorporó en los alcances de los programas federales en la materia; por el contrario, la diferenciación y falta de integralidad evidenció que los programas federales carecían de un fundamento congruente de política pública. La dispersión en programas de nueva creación a partir de 2006, puede interpretarse también como una creciente desarticulación de las acciones en la materia, a pesar de la continuidad alcanzada al mantener Hábitat y las ligeras modificaciones de la SEDESOL. De igual manera, a diferencia de otros sexenios en que la coordinación intergubernamental había adquirido énfasis como objetivo de política pública, aunque fuera en lo formal, durante los gobiernos panistas el debate no suscitó mayores acciones para la revisión de competencias o estrategias de fortalecimiento local. Así, a pesar de ser involucrados en la ejecución del programa, Hábitat y las acciones de desarrollo urbano respondieron de manera prioritaria a las estrategias federales en materia de economía, seguridad y, en menor medida, sociales.

²²² Véase Alicia Ziccardi Contigiani, *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

²²³ *Ibid.*, 2015.

Capítulo 5 | El cambio institucional: la nueva SEDATU

Los capítulos anteriores se configuraron en términos de las dos tensiones al interior del actuar federal en lo urbano: la centralización imperante del siglo XX en la que se identificó como coyuntural la creación de la SAHOP, y la descentralización impulsada en lo formal en las últimas décadas del siglo. Sin embargo, se sostuvo que en ningún momento de ambos periodos estas tendencias del federalismo se alcanzaron en su totalidad; por el contrario, las etapas estuvieron marcadas por contradicciones que, en un inicio, se remontan a los preceptos del federalismo constitucional adoptado, y en el segundo periodo, a la perpetuación del actuar federal en materias locales. De manera paralela, se identificó el proceso por el cual la acción pública en el desarrollo urbano adquirió forma y definición, se vinculó a otras estrategias nacionales, y los mecanismos por los cuales la federación aseguró su presencia.

Con base en estos elementos, este capítulo describe el último cambio en la administración pública en la materia: la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En primer lugar, previo a su creación, se revisan algunos de los precedentes y propuestas que dieron cuenta de la necesidad de reestructurar las dependencias en torno al desarrollo social y territorial integral; y la posterior iniciativa de 2012 por la cual se crea una institución, distinta a

aquella responsable de la política social, con atribuciones amplias sobre el territorio y —como parte de él— sobre el desarrollo urbano. Posteriormente, además de identificarse la actualización de alcances de la agenda urbana, se describen las nuevas instituciones en la que ésta se enmarca.

Este análisis alcanza el sexenio aún en turno, en el que se vislumbran importantes cambios en el actuar de la federación en lo local, en particular, el regreso de atribuciones en materia de obras públicas en infraestructura social al ámbito federal. Así, en su última sección, el capítulo busca trazar una relación entre estas recientes transformaciones y las tensiones identificadas en la primera parte de la investigación, para ubicar cuál es el papel actual de la federación en las políticas relacionadas con la planeación y la infraestructura social, y cómo este papel se ha configurado por medio de elementos de cambio y reproducción.

Los precedentes

La estabilidad institucional que prevaleció durante la primera década del siglo XXI no estuvo exenta de iniciativas de cambio. Durante el sexenio de Felipe Calderón se fortaleció el discurso de la austeridad, primero como un mecanismo para reducir la polarización política después del proceso electoral y después como una medida prioritaria ante las consecuencias de la crisis financiera mundial.²²⁴ En ese contexto, desde el ejecutivo, se propuso una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la desaparición de las secretarías de la Función Pública, Turismo y Reforma Agraria, con el objetivo de reducir costos de operación y eficientar la satisfacción de los

²²⁴ A pocos días de iniciado su mandato, se publicó el *Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal*. Se considera que su principal motivación fue política, como un acercamiento hacia las agendas propuestas por el candidato contrincante Andrés Manuel López Obrador, cuya diferencia en resultados electorales fue mínima y controvertida. A lo largo del sexenio, las acciones e iniciativas para la austeridad “no fue en ningún caso una alternativa seria de mejora gubernamental, sino un conjunto de medidas destinadas a ahorrar recursos en el marco de una severa reducción de los recursos fiscales y económicos del gobierno”. María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, 55 (2015), pp. 93-95.

intereses colectivos. Respecto a la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), se justificó que ésta había concluído con las funciones a su cargo a partir de la reforma del artículo 27 constitucional (el cual declaraba el fin del reparto agrario y, por ende, la dotación de tierras a ejidos y comunidades, y la creación de centros de población). Para la evolución de sus funciones, la iniciativa proponía vincularlas con “el desarrollo de las comunidades rurales y con las acciones gubernamentales en materia de regularización de la tenencia de la tierra”, por lo que se propuso la transferencia de sus funciones a la Secretaría de Desarrollo Social. Así, a las atribuciones de la SEDESOL, se proponía agregar 8 nuevas fracciones que sin mucha especificidad incorporaban los preceptos agrarios del artículo 27, y en particular, aquellas acciones de ordenamiento de la propiedad rural se consideraron cercanas y congruentes con las atribuciones respecto a los asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.²²⁵ La iniciativa no procedió, ni los cambios fueron contemplados en el dictamen aprobado desde la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados del Presupuesto de Egresos para 2010 —cuya propuesta del ejecutivo incorporaba la desaparición de las tres dependencias.

Un debate similar se suscitó durante el proceso electoral de 2012. Por ejemplo, el Centro de Transporte Sustentable EMBARQ —organización no gubernamental, creada para la asesoría técnica de la primera línea del Metrobús en la Ciudad de México— promovió, entre los cuatro candidatos presidenciales, el “Acuerdo por las Ciudades de México” con propuestas a nivel institucional respecto a las necesidades urbanas, de vivienda y movilidad en el país. Entre éstas, destaca la propuesta de creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Movilidad, como una instancia capaz de reunir las agendas del desarrollo urbano que, se considera, se encuentran dispersas. Asimismo, se

²²⁵ Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, *Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* remitida el 15 de septiembre de 2009 al Congreso de la Unión.

promueve la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos, un proyecto en el que participaron distintos grupos de la sociedad civil.²²⁶

No obstante, entre los cuatro candidatos presidenciales, sólo uno —Gabriel Quadri, por el partido Nueva Alianza— incorporó como parte de sus propuestas centrales durante la campaña la “eficacia entre los tres niveles de gobierno”, bajo la cual incluía la revisión del artículo 115 constitucional para mejorar la provisión de servicios públicos y la coordinación para evitar la expansión urbana desordenada. Adicionalmente, propuso la creación de la Secretaría de Ciudades y Viviendas, como un rediseño para la mejor articulación de la política de desarrollo urbano y vivienda.²²⁷

El posicionamiento de estos temas surge en un contexto de alta urbanización. A pesar de que la población urbana superó a la población rural décadas atrás, en la primera década del siglo XXI el sistema urbano nacional se transforma al concentrarse en núcleos urbanos de carácter metropolitano. Esta es, además, una tendencia generalizada en la que las distintas regiones del país, aunque con algunos rasgos distintos: en primer lugar, es aún preeminente en términos poblacionales la zona central; y después, con la apertura económica del país, las regiones del norte aumentaron su importancia demográfica relativa. No obstante, las regiones del sur y el este del país también experimentan una rápida y creciente urbanización. En última instancia, la alta urbanización del país conlleva problemáticas “económica, social y ambiental fundamentalmente urbanas”, con mínimas posibilidades de descentralización de la población y las actividades económicas en el territorio, sino, por el contrario, con la creciente concentración en urbes metropolitanas.²²⁸

²²⁶ CTS EMBARQ México, *Acuerdo por las Ciudades de México*, Ciudad de México, 2012.

²²⁷ Instituto Nacional Electoral, *Segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República*, 10 de junio de 2012. Durante su campaña, el candidato Gabriel Quadri clausuró de manera simbólica las oficinas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como una crítica hacia la producción masiva de vivienda y la falta de gestión sostenible de las ciudades.

²²⁸ Gustavo Garza, “La transformación urbana de México, 1970-2020”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 2: Gustavo Garza y Martha Scheingart (coords. gales.), *Desarrollo urbano y regional*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 31-86.

Estos son algunos precedentes que demuestran las complejidades administrativas y el interés por promover la articulación, congruencia e integralidad entre las materias y atribuciones de las dependencias. En particular, es evidencia del cuestionamiento respecto a las necesidades administrativas para el ordenamiento y desarrollo territorial integral, y su definición frente a los planteamientos de la política social; aunque por otro lado, también demuestran una necesaria visión a futuro en el que la modernización administrativa incorporara mayores herramientas para la sostenibilidad.

El proceso legislativo

En los comicios de 2012 el PRI ganó con el 38.21% de los votos y fue el partido mayoritario en la Cámara de Diputados y el Senado.²²⁹ Entre las acciones como presidente electo —días antes de su toma de posesión, en noviembre de 2012—, Enrique Peña Nieto presentó ante diputados del PRI una iniciativa de reforma administrativa y anticorrupción en la que llamaba a un “ordenamiento de la administración pública federal” por medio de mayores atribuciones de coordinación y seguridad para la Secretaría de Gobernación, la desaparición de la Secretaría de la Función pública para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. A diferencia de la iniciativa anticorrupción y las acciones propuestas en materia de seguridad, la agenda urbana no había sido un tema prioritario en sus propuestas de campaña. Sin embargo, en el evento de presentación, se argumentó relevante la reestructura de la política social, la atención de las concentraciones demográficas y la coordinación con gobiernos locales, por lo que la iniciativa proponía la creación de la nueva institución por medio de la fusión de las atribuciones de la Secretaría de Reforma Agraria y aquellas en materia de asentamientos humanos y ordenamiento

²²⁹ Instituto Nacional Electoral, *Libro blanco del proceso electoral federal 2011-2012*, Ciudad de México, 2013, pp. 171-188.

territorial de la SEDESOL.²³⁰ En los medios de comunicación, la noticia sobre la reforma se retomó con énfasis en la comisión anticorrupción, las acciones en seguridad y en el aumento de facultades de la Secretaría de Gobernación —como un revés hacia la política de seguridad del sexenio de Felipe Calderón—,²³¹ con poca atención a la nueva SEDATU.

La iniciativa fue presentada en la Cámara de Diputados un día después, el 15 de noviembre de 2012 por los grupos parlamentarios del PRI y Partido Verde Ecologista de México y se consideraba prioritaria su aprobación antes de la toma de posesión para que “el gobierno pueda contar con las dependencias que le permitan desde un principio cumplir debidamente con sus objetivos prioritarios”, y como una estrategia de diferenciación y cambio, más que de continuidad administrativa y de políticas públicas. Respecto a la nueva dependencia, se consideró uno de los objetivos de la reforma propiciar “condiciones de armonía y orden en el desarrollo territorial”, resaltando los distintos ámbitos de impacto de la iniciativa: agrario, urbano, ejidos y comunidades, centros de población en general, ciudades, áreas metropolitanas. Así, la institución generaría las condiciones para el óptimo aprovechamiento del territorio nacional las cuales reforzaban la relación entre los ámbitos agrarios y urbano, y la necesidad de su atención integral con criterios de desarrollo sustentable. Además, el “armónico desarrollo urbano” consideraría un enfoque integral de infraestructuras y servicios, con la coordinación entre los tres órdenes de gobierno; y la Comisión Nacional de Vivienda quedaría sectorizada a la SEDATU.²³²

²³⁰ Enrique Peña Nieto, *Proyectos de iniciativa de reformas*, 14 de noviembre de 2012, <<https://youtu.be/3u7AnhfS7YY>> y <<https://web.archive.org/web/20121121041618/http://www.enriquepenanieto.com/reformas>> Consultado en mayo de 2022. En sus interacciones en redes sociales, Peña Nieto también resaltó que la reforma implicaría la reducción del número de secretarías y el fortalecimiento de SEDESOL con la redefinición de sus funciones y la creación de la SEDATU.

²³¹ La portada en el periódico *La Jornada* tenía el titular “Elimina Peña el juguete de Calderón y García Luna” (en referencia a la Secretaría de Seguridad Pública). Mientras que el periódico *Excélsior* resaltaba “Peña propone dar más poder a Gobernación”, 15 de noviembre de 2012.

²³² Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal*, 15 de noviembre de 2012.

El dictamen de la iniciativa inicialmente estuvo a cargo de la Comisión de Gobernación —presidida por el PRI—, pero cinco días después se incluyó como codictaminadora a la Comisión de Seguridad Pública —presidida por el PAN—, sin considerar las comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Desarrollo Metropolitano, Infraestructura, Desarrollo Social o Reforma Agraria de la LXII Legislatura. El dictamen de comisiones unidas menciona de manera prioritaria los cambios en seguridad y sólo en lo específico aquellos relativos a la SEDATU. La transformación de la SRA a SEDATU se considera una acción necesaria, aplazada de muchos años; sin embargo, equiparan los campos con una función de desarrollo agrario vinculada con la “capacidad de producción, mercadeo de productos del campo, disponibilidad de crédito agrícola, apoyo para la comercialización de productos del campo”, reflejando un desconocimiento sobre la iniciativa y específicamente el componente de la SEDATU. El dictamen fue favorable y las atribuciones propuestas para la nueva dependencia se mantienen exactamente igual que en la iniciativa del presidente electo.²³³

El debate en la Cámara tuvo rasgos similares. Primero, cuestionamientos en la forma: la falta de turno a las comisiones cuya materia era sustantiva para su dictamen, la rapidez en el trámite y discusión, la importancia que se otorgaba al próximo gobierno y a garantizar el ordenamiento que éste consideró pertinente. Después, el que los asuntos de seguridad pública y gobernación acapararon la mayor parte de la atención de los legisladores, además de la crítica al fortalecimiento de instancias del ejecutivo, lo cual se consideraba una concentración excesiva de poder: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y la Oficina de la Presidencia. Es de señalar que en materia de desarrollo social, se consideró un retroceso la sectorización a SEDESOL de organismos autónomos como el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la iniciativa eliminó esos cambios. Finalmente, respecto a la creación de la SEDATU, los legisladores de oposición —del PRD, Partido del Trabajo— consideraban la reforma una apertura a

²³³ Cámara de Diputados LXII Legislatura a, *Dictamen con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 21 de noviembre de 2012.

intereses inmobiliarios y una mala gestión de la propiedad social; mientras que aquellos más favorables con la iniciativa —los legisladores del PAN y Movimiento Ciudadano— presentaron reservas sobre el carácter concurrente de los temas de ordenamiento y desarrollo urbano, de las cuales una fue aprobada aunque en forma sólo se reflejó como la enunciación de la necesidad de coordinación con entidades y municipios en dos de sus fracciones. Finalmente, la iniciativa fue aprobada en lo general y en lo particular y se turnó a la Cámara de Senadores.²³⁴

En el Senado, tanto el dictamen, cuanto la discusión, fueron similares; aunque para entonces Enrique Peña Nieto había tomado posesión, y unos días antes se había firmado, entre los principales partidos políticos, el “Pacto por México”, un acuerdo político nacional para promover transformaciones de política pública y gobierno. La iniciativa fue revisada sólo por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos del Senado y su dictamen, al menos en lo correspondiente a la SEDATU, fue prácticamente igual, incluso con la mención al desarrollo agrario como apoyos al campo y productores, como si esa fuese una de las atribuciones propuestas; sin embargo, en otros temas, como las competencias de la Secretaría de Gobernación, se propusieron algunas modificaciones respecto a los temas de seguridad. Las menciones a la SEDATU en el debate de la iniciativa en el Senado fueron incluso menores que las de la Cámara de Diputados y no hubo ninguna reserva al artículo de la LOAPF en cuestión; ejemplo de ello es que incluso senadores como el Senador Manuel Camacho Solís, ex secretario de la SEDUE, evitaron hacer alguna alusión al tema.²³⁵

El proceso legislativo en la creación de la nueva institución es revelador por sí mismo sobre el contexto político y condiciones sustantivas detrás de la iniciativa. Por un lado, mantiene dinámicas

²³⁴ Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 22 de noviembre de 2012.

²³⁵ Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 6 de diciembre de 2012 y su discusión el 11 de diciembre de 2012.

presentes en los distintos periodos descritos, particularmente, el ánimo de reestructuración de los ejecutivos entrantes, así como la estratégica relación con el poder legislativo para la consecución de cambios en el arreglo institucional. Aunque con condiciones muy distintas, el presidente electo PRI, incluso desde su campaña, promovió el fortalecimiento de los vínculos al interior del partido, y ello se reflejó en su interlocución con legisladores para impulsar cambios aún antes de iniciado su mandato. Asimismo, desde el ejecutivo, se buscaron acuerdos con otros partidos políticos para la aprobación de reformas gubernamentales, lo cual se reflejó en la capacidad para aprobar la iniciativa en su escenario ideal: a pocos días de iniciado su mandato.

De fondo, la iniciativa de reforma y su discusión fueron pobres. El peso político para su aprobación predominó sobre el proceso legislativo, y el tema de seguridad —una política estratégica después del sexenio de Felipe Calderón— acaparó la atención de los legisladores, por lo que la creación de una nueva dependencia fue poco debatida en lo sustantivo. Omisiones como la falta de revisión de las comisiones especializadas en el legislativo, evitaron que la iniciativa se enriqueciera. Así, el artículo de la LOAPF por el cual crea la SEDATU se mantuvo prácticamente sin cambios desde la iniciativa del ejecutivo hasta la dictaminación y aprobación por ambas cámaras: el ejecutivo fue, como en periodos anteriores, el diseñador único de la nueva institución.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

El 2 de enero de 2013, a un mes de haber tomado protesta, el ejecutivo publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la LOAPF por la que, en su artículo 41, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La SEDATU tendría a su cargo cinco políticas públicas para la armonización de 1) el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos 2) la regularización de la propiedad agraria 3) el desarrollo urbano 4) la vivienda 5) las ventajas productivas de las regiones del país. Todas ellas con el objetivo de planear y ordenar el territorio para su “máximo aprovechamiento”.

Anteriormente, como se mencionó, las políticas de asentamientos humanos, vivienda y desarrollo urbano se consideraban anteriormente parte de la “política general de desarrollo social para el combate a la pobreza”. La reforma ahora las incorporaba como mecanismos de *armonización* para el aprovechamiento del territorio nacional.

El artículo 41 de la reformada LOAPF se compuso de 23 fracciones, detallando las atribuciones de la SEDATU. Después de su atribución más general, se incorporaron ocho fracciones en materia agraria, casi por completo iguales a las que la anterior SRA tenía entre sus atribuciones, con una adicional respecto a la concertación con organizaciones campesinas. El resto de los incisos,¹⁴ se componen en su mayoría —10 de ellos— por atribuciones retomadas en su totalidad de la SEDESOL respecto al desarrollo urbano, regional y vivienda. Las cuatro atribuciones nuevas en la materia incorporaron: *apoyar* la modernización de los registros públicos de la propiedad, *facilitar* la coordinación para la planeación urbana y metropolitana, *ejecutar* el derecho de expropiación por utilidad pública y *aportar* diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población del ámbito territorial. Como en las atribuciones de la SEDESOL a lo largo de todas sus atribuciones en materia urbana —más no en aquellas agrarias— se mantuvo el énfasis respecto a la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales; y sin una nueva revisión respecto a la concurrencia, las atribuciones federales conferidas a la nueva institución quedaron intactas.

Sin embargo, es de señalar que, en los asuntos a cargo de la SEDESOL, y no de SEDATU, se mantuvo el “evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, que se deriven de las acciones e inversiones convenidas”, en los términos de las atribuciones de la SEDESOL. Esto significó la continuidad del FAIS como un fondo operado y regido por esta institución; y su fundamento se fortaleció al mantener, como atribución de SEDESOL, la promoción en “la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y con la participación de los sectores social y privado”. Esta atribución

también se encuentra, con un fraseo casi idéntico, entre las facultades de la SEDATU, aunque el objetivo no es el fortalecimiento del desarrollo e inclusión social, sino “el desarrollo regional y urbano”. Esta limitada distinción no se señala, como en otros casos, como un objetivo compartido; ni denota una necesaria coordinación interinstitucional. Por el contrario, es casi una duplicidad en las funciones de acciones con incidencia en el desarrollo social y urbano; como un legado del vínculo que ambas agendas guardaron desde décadas atrás.

Una vez constituida la nueva institución, se realizaron diversas acciones para la consolidación y reordenamiento institucional. Un mes después de publicada la reforma a la LOAPF, en febrero de 2013, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares se agruparon mediante acuerdo presidencial en el sector coordinado por la SEDATU, al considerarse vinculadas con su ámbito de competencia;²³⁶ y se dio pie a una mayor coordinación entre el sector vivienda bajo la coordinación de la SEDATU, lo cual incluyó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito (SHF).²³⁷

Al interior, la SEDATU se compuso de tres subsecretarías: de Desarrollo Agrario, Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano y Vivienda. La primera incorporó la concertación social, proyectos productivos y demandas de vivienda rural; mientras que la de ordenamiento

²³⁶ *Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2013.

²³⁷ En 2013, el fundamento para estas acciones fue que, de acuerdo a la Ley de Vivienda, la coordinación de la Política Nacional de Vivienda y del Sistema Nacional de Vivienda (que incluye al INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF) es una atribución de la CONAVI. Con la reforma a la LOAPF, se atribuyó a SEDATU la planeación habitacional y el desarrollo de la vivienda, con lo que la CONAVI se agrupó al sector y sus actividades “se enmarcan en la esfera de competencia” de la SEDATU. Esta coordinación se robustecería más adelante. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *1er Informe de labores 2012-2013*, Ciudad de México, Gobierno de la República, 2013, p. 18.

territorial mantuvo la regularización de la propiedad rural, así como el ordenamiento de asentamientos, atención a zonas de riesgo y coordinación metropolitana. Finalmente, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tuvo a su cargo las acciones de desarrollo regional y urbano, suelo, vivienda y rescate de espacios públicos. A pesar del traspaso casi idéntico de las atribuciones de la SEDESOL, es de reconocer que en la estructura de la dependencia se reorganizaron casi todas las unidades administrativas. En lo relativo a infraestructura, se establecieron la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos y la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, con una orientación hacia el mejoramiento urbano.²³⁸

Con esta estructura, en 2013 —el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto— se publicaron también los distintos instrumentos rectores de las políticas nacionales. El primero, el Plan Nacional de Desarrollo resalta como su objetivo general “llevar a México a su máximo potencial” por medio del aumento en la productividad. Su primer eje, “México en paz”, considera que se han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios por la centralización de facultades, recursos y decisiones, así como la “ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos”. Se propone avanzar a un *federalismo articulado* con la redistribución de funciones, recursos y autoridad, así como mecanismos de concertación intergubernamental; lo cual mantiene el discurso de gobiernos anteriores aunque sin el planteamiento de un programa nacional en la materia.

Por otro lado, se incluye lo relativo a “vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial” en el eje “México incluyente” como parte de las acciones para la mayor igualdad de oportunidades; sin embargo, en el detalle sobre las acciones en la materia, se hace mención de manera prioritaria a la Política Nacional de Vivienda como un mecanismo para transitar hacia “un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente”. En ese sentido, las estrategias se enmarcan en proveer un

²³⁸ *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna y mantienen la visión dual de 1) la consolidación de una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda a cargo de la SEDATU 2) la mejora en la coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Como en sexenios anteriores, aunque con menor énfasis en el PND, la infraestructura se contempla en el ámbito de acción del eje dedicado al crecimiento económico, para lo que se promueve la participación del sector privado, gobiernos estatales y municipales con el desarrollo regional equilibrado y desarrollo urbano como ejes rectores.²³⁹

Además del PND, el mismo año, se publicó por primera vez el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSEDATU). Bajo una estructura dictada por el ejecutivo, el Programa incluye un diagnóstico de cada uno de los ámbitos a cargo de la SEDATU, e identifica 5 objetivos, 27 estrategias generales —más aquellas transversales— desagregadas en líneas de acción específicas. En materia urbana, las acciones incluían la planeación, el crecimiento ordenado de los asentamientos, el acceso a vivienda de calidad, y la consolidación de “ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes”. Bajo este último objetivo, la estrategia 3.3 consideró la promoción de la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales, aunque sus líneas de acción no detallan esta coordinación, ni la concurrencia entre órdenes de gobierno sobre el tema.²⁴⁰

Resalta que durante estos años, la creación de la SEDATU se dio en un entorno con mayor participación ciudadana de las instituciones que la precedieron. Como se mencionó en el periodo de campaña previo al sexenio peñista, las transformaciones institucionales recibieron la atención de organizaciones de la sociedad civil con un perfil técnico respecto a los temas urbanos y ambientales.

²³⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013.

²⁴⁰ *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2013.

Ejemplo de ello, puede considerarse el posicionamiento de temas de movilidad urbana sustentable en la agenda federal y ser mencionada en el PSEDATU con acciones innovadoras como el impulso a sistemas no motorizados y el desincentivar el uso del automóvil. Esta incorporación y debates sobre lo urbano fueron fruto de posicionamiento de académicos y organizaciones diversas, adicionales a los mecanismos institucionales de consulta, como la serie de diálogos “Por la Reforma Urbana” organizados en julio y agosto de 2013 por el Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México, el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente;²⁴¹ o los posicionamientos del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.²⁴²

Otro ejemplo es el trabajo que estas organizaciones no gubernamentales habían realizado para la revisión de una propuesta de ley en materia urbana y territorial, cuyo debate había estado presente desde 2007 en el Congreso de la Unión —la última LGAH había sido publicada en 1993 y su actualización se consideraba necesaria—, y que se consolidó en la iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio de 2014. Ésta se retomó por acuerdo entre el Senado y la SEDATU en 2015, con otro proceso de consulta con académicos, iniciativa privada y sociedad civil; hasta que finalmente, en 2016, se presentó al Senado la *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU), promovida por legisladores de diversos grupos parlamentarios.²⁴³

²⁴¹ CTS EMBARQ, Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Mario Molina, *Reforma Urbana: 100 ideas para las ciudades en México*, Ciudad de México, 2013 «<http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/10/ReformaUrbana100IdeasparalasCiudadesdeMexico.pdf>» Consultado en mayo 2022.

²⁴² Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, “SEDATU y SCT, más encaminadas a la sustentabilidad”, boletín, 16 de diciembre de 2013 «<https://mexico.itdp.org/noticias/sedatu-y-sct-mas-encaminadas-a-la-sustentabilidad/>» Consultado en mayo de 2022.

²⁴³ *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, presentada en sesión de la Cámara de Senadores, 13 de septiembre de 2016.

La iniciativa fue dictaminada por las Comisiones de Estudios Legislativos, Vivienda, y Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado, y la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados; y en ambas se reconoció la necesidad de actualizar la legislación, cambiar el paradigma del desarrollo urbano y crear diversas instancias que promuevan la coordinación e integralidad de las acciones en la materia. Con cambios de forma, más no de fondo, la iniciativa también incorporó la modificación de la Ley de Planeación, para contemplar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano. Cabe señalar que, en el dictamen de Diputados, se modificó el artículo relativo a las atribuciones de la SEDATU, por el que se eliminó “el financiamiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios metropolitanos”, manteniéndose sólo la participación de la planeación y promoción en coordinación con las entidades y municipios.²⁴⁴

La LGAHOTDU fue aprobada en octubre de 2016 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en noviembre. La Ley sin duda actualizó el marco de referencia respecto a los asentamientos humanos. Por primera vez, la gestión territorial y de los asentamientos humanos se vinculó con el ejercicio de derechos ciudadanos, el derecho a la ciudad, para vivir y disfrutar de condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivas, equitativas, justas, incluyentes, democráticas y seguras; así como a garantizar el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos. Además de este principio, la LGAHOTDU hizo explícitos otros principios rectores —más allá del mejoramiento de la calidad de vida de la LGAH de 1993— como la coherencia, racionalidad, derecho a la propiedad urbana y la “protección y progresividad del Espacio Público”, un precepto bajo el que el espacio público se considera un elemento fundacional para una vida sana, y

²⁴⁴ LXIII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Senado de la República, 29 de septiembre de 2016 y *Dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación*, Cámara de Diputados, 12 de octubre de 2016.

por el que los espacios nunca podrían verse disminuidos. Entre los nuevos ámbitos de consideración de la nueva ley se encuentran: nuevos órganos deliberativos y auxiliares, en particular, un Consejo Nacional y Consejos Locales y Municipales; la reforma en el sistema de planeación y sus instrumentos, para la incorporación de rubros como la gestión metropolitana; los temas de resiliencia urbana y movilidad; e instrumentos normativos y de control para la regulación del espacio público, así como de financiamiento.

A diferencia de la LGAH (1993), la LGAHOTDU tuvo como primer objeto “fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país”, y en segundo lugar —el cual había sido el primer objeto en 1993— “establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales”. Al respecto, también se añadió un inciso que a la letra señaló:

Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

Como en la LGAH, el segundo apartado de la LGAHOTDU se refirió a la concurrencia, coordinación y concertación entre órdenes de gobierno, con un artículo para cada uno de estos. La federación mantuvo su facultad de promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, en coordinación con los gobiernos locales; y se agregó su participación en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamiento y servicios metropolitanos —aunque, como se señaló, durante la dictaminación de la iniciativa se eliminó la posibilidad de *financiar*. También se agregó como facultad federal la expedición de lineamientos “en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del

suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales”. Es de señalar que en términos de equipamiento, infraestructura, servicios e inversiones, los cambios en las atribuciones locales fueron mínimos. Las entidades federativas mantuvieron el *participar* en la dotación de estos elementos, aunque se añadió como facultad *coordinar* sus acciones con la federación para la ejecución de obras e inversiones, que incluyeron las de movilidad. Asimismo, se añadieron a las facultades de los municipios la *formulación y ejecución* de acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos, lo cual se sumó a su anterior facultad de *promover y ejecutar* acciones, inversiones y servicios públicos. Así, a pesar de que el sentido de la ley promovía mayor peso a este tipo de acciones, su traslado en facultades expresas de los ámbitos de gobierno fue mínimo, y la LGAHOTDU mantuvo las principales acciones ejecutorias en los municipios, y aquellas de participación y coordinación en las entidades y federación.

Finalmente, cabe recalcar que el proceso legislativo de la nueva ley fue acelerado por un hito relevante: la preparación para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), la cual, como en las conferencias anteriores, contó con la participación de expertos y sociedad civil, cuya organización se consolidó en 2015 en la formación de la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio, un espacio de articulación de diversas organizaciones para buscar incidir en la materia, a un nivel federal y local.²⁴⁵ La iniciativa de ley se aprobó a tan sólo tres días del inicio de Hábitat III, y con ello, la participación de México se centró en el nuevo marco institucional consolidado, con la presentación de la LGAHOTDU como su último logro.²⁴⁶ El contexto fue favorecedor: Hábitat III fue la primera conferencia en la que más de la mitad de la población mundial vivía en ciudades, por lo que se abogó

²⁴⁵ Arianne Berenice Reséndiz Flores, “La incidencia de la sociedad civil en las conferencias Hábitat: Hábitat III y el derecho a la ciudad como principio alternativo para repensar las ciudades y la urbanización” en Luz Elena Baños Rivas y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (comps.), *Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México*, Ciudad de México, Instituto Matías Romero, 2017, pp. 237-256.

²⁴⁶ Rosario Robles (Mexico), *Habitat III, 1st Plenary meeting*, Naciones Unidas, 17 de octubre de 2016 <<https://media.un.org/en/asset/k1b/k1b5tj1jbb>> Consultado en mayo de 2022.

por un nuevo paradigma urbano para atender estas circunstancias, el cual se materializó en la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos y la adopción de la Nueva Agenda Urbana.

La Nueva Agenda Urbana tuvo diversos precedentes en los acuerdos asumidos en los últimos años por los países miembros de Naciones Unidas, con particular énfasis en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los tres compromisos se refirieron la adopción de los enfoques sostenibles, integrados y centrados en las personas para el desarrollo urbano y territorial; la reorientación de la planeación y gestión de los asentamientos al reconocerse como elementos indispensables del desarrollo sostenible y la prosperidad; y el reconocimiento de “la función rectora de los Gobiernos nacionales, según proceda, en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces y leyes para el desarrollo urbano sostenible, así como las contribuciones igualmente importantes de los gobiernos subnacionales y locales”. Este último compromiso, resaltó el papel de los gobiernos nacionales, aunque se consideró complementario a los avances en materia de descentralización promovidos en 2007 y 2009,²⁴⁷ como un marco de apoyo para la gobernanza urbana.²⁴⁸ Como en ocasiones anteriores, México pudo mostrar un nuevo marco institucional consolidado que, al menos lo formal, incorporaba el cambio de paradigma urbano, nuevas directrices nacionales, y la búsqueda constante de descentralización.

El nuevo marco institucional, sin embargo, no propició un mayor cambio en los programas presupuestales y acciones de la nueva institución o el sector. Durante los tres primeros años de la SEDATU, se continuó con la operación de los programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos. El primero, mantuvo como objetivo el combate a la pobreza en zonas urbanas, mediante el mejoramiento del entorno urbano y las condiciones sociales. Asimismo, siguieron vigentes las tres

²⁴⁷ En particular, las *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales* y las *Directrices Internacionales sobre Acceso a los Servicios Básicos para Todos*, documentos aprobados por el Consejo de Administración de ONU-Hábitat.

²⁴⁸ Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana* (versión impresa de la Resolución 71/256) y *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, 23 de diciembre de 2016.

vertientes modificadas por última vez en 2007 (desarrollo social y comunitario, mejoramiento del entorno urbano y promoción del desarrollo urbano) y las tres modalidades (general, centros históricos e intervenciones preventivas); aunque uno de los principales cambios fue la consideración de municipios incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre, aún si no cumplían con los criterios poblacionales, una estrategia prioritaria del gobierno federal. Este criterio también se incorporó en el Programa de Rescate de Espacios Públicos, el cual continuó con su orientación hacia el mejoramiento de la “percepción de seguridad ciudadana” mediante el rescate de espacios en condiciones de deterioro, abandono e inseguridad. Ambos programas operaron por medio de subsidios focalizados y aportaciones financieras locales. Cabe resaltar, como en ejercicios anteriores, que en la operación de los programas, los gobiernos municipales y estatales podrían fungir como instancia ejecutora de los proyectos, mientras que, particularmente en Hábitat, los mecanismos de coordinación podrían incorporar otras instancias como el seguimiento a los instrumentos del programa, a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas.²⁴⁹

En 2016 se consideró que diversos programas federales “atendieron a poblaciones asentadas en zonas con problemáticas similares, con obras de mejoramiento del entorno urbano y acciones sociales que atienden la integralidad del individuo y el desarrollo comunitario”. Además del Programa Hábitat y de Rescate de Espacios Públicos, se identificaron los programas de Fomento a la Urbanización Rural, Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, que hasta entonces había operando en SEDESOL. Así, se propuso su fusión en el Programa de Infraestructura (PINFRA) que tuvo como objetivo aumentar la cohesión social, reducir la marginación y atender las necesidades de vivienda de la población pobre por medio de la mejora en la disponibilidad de infraestructura básica, complementaria, equipamiento, imagen y entorno de áreas urbanas, suburbanas y en proceso de urbanización.

²⁴⁹ *Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos y Reglas de Operación del Programa Hábitat* publicadas el 28 de febrero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

El PINFRA no reconfiguró en lo sustantivo el diseño de los programas. Aunque por un lado eliminó los requerimientos poblacionales de las ciudades beneficiarias y centró su población objetivo en los hogares ubicados en áreas geoestadísticas básicas con déficits altos de infraestructura básica, complementaria y equipamiento, en municipios de alta marginación; el programa convirtió en vertientes lo que hasta entonces habían sido programas independientes. Así, el PINFRA tuvo tres vertientes: 1) Infraestructura para el hábitat —servicios, infraestructura básica, vialidades, protección de sitios históricos—; 2) Espacios públicos y participación comunitaria —procesos de diagnóstico y apropiación social para la construcción de espacios públicos, rescate y reordenamiento de Unidades Habitacionales y la construcción centros integrales para servir a las mujeres—; y 3) Ampliación y/o mejoramiento de la vivienda. En la operación de cada vertiente se mantuvieron también algunos elementos, como las instancias participantes y la posibilidad de su ejecución a través de estados, municipios, SEDATU y sociedad civil.²⁵⁰ A pesar de la innovación que significaron los nuevos elementos del marco institucional —la LGAHOTDU y la creación de la SEDATU—, no se mantuvo en la agenda prioritaria federal la descentralización, y por ende, los avances no encontraron correspondencia en la revisión de las acciones y mecanismos para la concurrencia entre órdenes de gobierno, ni en modificaciones significativas respecto a los programas federales para la infraestructura urbana.

Sin embargo, es de señalar que la LGAHOTDU y la reestructuración de las acciones de la Secretaría ocurrieron en un contexto de reconfiguración de la dependencia a partir de 2015 que, sin bien no se expresó de manera clara en una dimensión formal, incorporó un enfoque de política social y de vivienda reminiscente de las políticas adoptadas en la SEDESOL sobre todo a raíz de la designación de Rosario Robles —anterior Secretaría de Desarrollo Social— como titular de la SEDATU. Por mencionar, la fusión de diversas acciones en el PINFRA y, por ende, la amplitud de

²⁵⁰ *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura*, publicadas el 31 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

sus vertientes y áreas de actuación permitió mayor flexibilidad en la población objetivo del programa, pero a su vez menores mecanismos de seguimiento, control y planeación.²⁵¹ El enfoque privilegió la dispersión de apoyos, la atomización de las acciones y la vinculación con otras instituciones —públicas y no gubernamentales— para la transferencia y coinversión de recursos; factores que serían ampliamente cuestionados en adelante.

El gobierno federal, además, transitó por diversas vicisitudes durante el sexenio, en las que las transformaciones institucionales urbanas no fueron la principal agenda. Los primeros años, reformistas, se centraron en temas educativos, de telecomunicaciones, electorales, y energéticos; sin embargo, después de estos primeros éxitos, el gobierno se vio envuelto en numerosas polémicas, por nombrar: la desaparición de 43 estudiantes normalistas de la escuela rural de Ayotzinapa, la investigación por conflicto de interés con un contratista gubernamental respecto a la compra de *la casa blanca*, la fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera de una de las prisiones de alta seguridad del país. Aunado a ello, el panorama económico no mostró el crecimiento esperado, derivado, entre otras cosas, de la caída en los precios del petróleo, con consecuencias también para las finanzas públicas.²⁵²

En esas circunstancias, la SEDATU mantuvo inicialmente un perfil bajo, aunque ilustrativo. Su primer titular fue Jorge Carlos Ramírez Marín —quien mantuvo el puesto desde la Secretaría de Reforma Agraria— pero en 2015 fue sucedido por Jesús Murillo Karam, que hasta entonces se desempeñaba como Procurador General de la República y quien fue separado del cargo a raíz de la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa. Seis meses después, a mitad del sexenio,

²⁵¹ Por ejemplo, en la ficha de evaluación del programa realizada por CONEVAL en su último año de implementación se resalta que el no contar con registros de la población atendida que incluyeran las tres vertientes por localidad traía consigo poca claridad respecto a los apoyos otorgados durante el ejercicio fiscal. CONEVAL, Ficha de monitoreo 2017-2018, Programa de Infraestructura, disponible en «https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_15_S273.pdf» Consultado en junio de 2022.

²⁵² Flavia Fridenberg y Francisco Javier Aparicio, “México 2015: entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano”, *Revista de ciencia política*, 36 (2016), pp. 219-238.

el presidente Peña Nieto realizó cambios en su gabinete entre los que se designó a Rosario Robles Berlanga como titular de la SEDATU. En 2017, sin embargo, Rosario Robles se vinculó a una investigación realizada por el medio Animal Político y la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad —con origen en observaciones de la Auditoría Superior de la Federación de 2013 y 2014— en la que se denunciaba el desvío de miles de millones de pesos a través de la triangulación con universidades privadas y empresas fantasma o sin infraestructura.²⁵³ Meses después, además de los señalamientos hacia SEDESOL, se identificó ese esquema de desvío en la SEDATU durante la gestión de Rosario Robles.²⁵⁴ La imagen y aprobación debilitada sobre el gobierno y sus instituciones trajo consigo, de nueva cuenta, un cambio político.

La acciones de un nuevo gobierno de mayorías

En las elecciones de 2018 se perfiló un panorama político que no se había visto desde la *historia democrática* del país: con 53.2% de los votos, Andrés Manuel López Obrador obtuvo la mayoría absoluta —la última vez que un presidente había ganado con mayoría absoluta había sido en las controvertidas elecciones de 1988— y su coalición tuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión —lo cual no sucedía desde 1994.²⁵⁵ La conjunción de ambos elementos fue vista con recelo, y con referencia al presidencialismo del siglo veinte, con mínimos poderes compensatorios.

²⁵³ De acuerdo con la investigación, once dependencias incurrieron en este esquema de desvío, siendo las principales (por el número de convenios firmados): Petróleos Mexicanos, SEDESOL, FOVISSSTE BANOBRAS y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aunque del ramo también se involucró el Registro Agrario Nacional. Miriam Castillo, Nayeli Roldán y Manuel Ureste, “La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público, Animal Político, *Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, Ciudad de México, 7 de septiembre de 2017 <<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>>

²⁵⁴ Miriam Castillo *et al.*, “La Sedatu repite esquema de La Estafa Maestra y desvía más de 1,700 millones de pesos solo en 2016”, *Animal Político*, 21 de febrero de 2018 <<https://www.animalpolitico.com/2018/02/sedatu-desvio-auditoriae-estafa-maestra/>>

²⁵⁵ Francisco Javier Aparicio y Rodrigo Castro Cornejo, “Elecciones 2018: Una coyuntura histórica en México”, *Política y gobierno*, 2020, núm. 2, pp. 3-4.

Durante su campaña, López Obrador definió como sus prioridades de gobierno la corrupción, seguridad, economía y pobreza;²⁵⁶ y su implementación fue planeada desde la transición. Al igual que su predecesor, López Obrador impulsó cambios en materia legislativa aún como presidente electo, incluso sobre temas similares que se consideraba un viraje de rechazo hacia las políticas del sexenio anterior, como la propuesta de cambio en las atribuciones de la Secretaría de Gobernación sobre temas de seguridad y la reinstauración de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. En la iniciativa de reforma a la LOAPF, se incorporaron cambios en las atribuciones de 15 instituciones federales —entre ellas la SEDATU— y de mecanismos para la operación del gobierno, como la sustitución de las oficialías mayores por Unidades de Administración y Finanzas o la creación de Delegaciones de Programas para el Desarrollo, operadas directamente desde la Presidencia, como oficinas únicas de coordinación de acciones entre las autoridades estatales y municipales y el Ejecutivo federal.²⁵⁷ La iniciativa fue aprobada sin contratiempos en ambas Cámaras y publicada en el Diario Oficial de la Federación un día antes de la toma de posesión del presidente.

Una vez iniciado el sexenio, las acciones adquirieron estructura. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 fue congruente con los elementos discursivos que López Obrador presentó durante su campaña: el giro hacia políticas neoliberales a partir de la década de los ochenta y sus consecuencias en el deterioro del crecimiento económico, bienestar social y las instituciones públicas desvirtuadas. A diferencia de los últimos PND con un diagnóstico cada vez más técnico, y el uso de indicadores y cifras, el PND 2019-2024 se consolidó enunciativo —como un posicionamiento político— sobre las circunstancias sobre las que se buscó incidir, y una breve descripción de las acciones.²⁵⁸ Los tres ejes del PND fueron la política y gobierno —con énfasis en los temas de

²⁵⁶ Shannan Mattiace, “Mexico 2018: AMLO hour”, *Revista de ciencia política*, 39 (2019), p. 286-287.

²⁵⁷ *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena*, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, 18 de octubre de 2018.

²⁵⁸ La publicación del PND 2019-2024 fue una polémica en sí misma, debido a que el Gobierno Federal envió dos documentos distintos a la Cámara de Diputados para su aprobación. Se hizo referencia al documento redactado por la Presidencia de la República, que finalmente fue publicado por el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, desde

seguridad—, economía —bajo el que se identificaron tres proyectos regionales— y política social —con una descripción de los principales programas sociales del sexenio.²⁵⁹ De esta manera, las acciones de gobierno se estructuraron en torno a proyectos y programas prioritarios que, en 2022, ascienden a 30.²⁶⁰

Del esquema general de gobierno, se pueden identificar dos estrategias transversales respecto a las acciones públicas. En primer lugar, bajo el precepto de no endeudamiento, se establecieron medidas de austeridad para la ejecución inmediata de los programas prioritarios (el resto de las acciones y gastos se pospusieron), así como la reducción de las estructuras gubernamentales y en particular la eliminación de 10 subsecretarías federales.²⁶¹ En SEDATU, por ejemplo, dicho lineamiento conllevó la reducción a dos Subsecretarías: la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario, y la de Desarrollo Urbano y Vivienda. Los preceptos de austeridad, y la agenda anticorrupción, se reflejaron también en acciones como la extinción de fondos y fideicomisos sin estructura orgánica, mandatos o análogos de carácter federal²⁶² al considerarse mecanismos “opacos y discrecionales” en el uso de los recursos públicos.²⁶³ Esto implicó, en el año 2021, la extinción del Fondo Metropolitano, un instrumento que desde 2006 era responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación técnica de SEDATU.

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se envió un documento de PND con la estructura *tradicional* de diagnóstico, los ejes generales, los objetivos, las estrategias y los indicadores de desempeño, como se asienta en la Ley de Planeación.

²⁵⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019.

²⁶⁰ Gobierno de México, “Proyectos y Programas Prioritarios” <<https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>> Consultado en mayo de 2022.

²⁶¹ *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican*, Diario Oficial de la Federación, 23 de abril de 2020.

²⁶² *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos*, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2020.

²⁶³ Senado de la República, “Aprueba Senado, en lo general, extinción de 109 fideicomisos”, boletín <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html>> Consultado en mayo de 2022.

En segundo lugar, se promovió la eliminación de estructuras de gestión, canalización o intermediación para el otorgamiento de apoyos o la implementación de programas en temáticas diversas tanto de apoyo social, cuanto de infraestructura educativa, construcción de caminos rurales, vivienda, entre otros. En lo social por ejemplo, resalta la eliminación del programa insignia contra la pobreza, Prospera, que se había transformado durante las últimas décadas, para ser reemplazado por transferencias directas y no condicionadas a los beneficiarios bajo programas de apoyos universales a sectores poblacionales (como las personas adultas mayores) o becas.²⁶⁴ De ambas estrategias subyació una noción de centralización —hacia el Gobierno Federal, o incluso hacia unidades al interior de éste, como la Oficina de la Presidencia— en el que sin una mención explícita se reestructuraron las relaciones entre los gobiernos locales y la federación. Como último elemento de la trayectoria institucional federal de esta investigación, se busca analizar el reflejo de estas estrategias en las acciones en materia urbana, las cuales se consolidaron en el programa prioritario de la SEDATU: el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU).²⁶⁵

El PMU consideró como debilidades del anterior Programa de Infraestructura la falta de incorporación de acciones de regularización de tenencia de la tierra, o de mejoramiento, ampliación y adquisición de vivienda nueva, las cuales son atribuciones de la Secretaría de acuerdo a la LOAPF. Con la incorporación de estos elementos, el programa buscó mayor integralidad en las intervenciones urbanas. Sin embargo, su consolidación como un nuevo programa fue compleja y con numerosas modificaciones en sus primeros años de existencia, que denotaron el replanteamiento de los mecanismos de operación, así como su diferenciación respecto a los programas que lo precedieron.

²⁶⁴ De acuerdo a los *Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo*, “los beneficios económicos y en especie de los Programas Integrales para el Desarrollo se entregarán de manera directa y sin intermediarios a los beneficiarios, por las dependencias responsables de la ejecución, preferiblemente por instrumento bancario”, Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2019. Véase también Manuel I. Martínez Mendoza, “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, *Revista Española de Ciencia Política*, 55 (2021), pp. 121-142.

²⁶⁵ La SEDATU fue también responsable del Programa Nacional de Reconstrucción, coordinado por la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Agrario, ante los daños sufridos en los sismos de 2017 y 2018.

Durante sus primeros cuatro años de operación, por ejemplo, el programa cambió de objetivo general, siendo durante el primer año la mejora en la habitabilidad mediante intervenciones integrales, y en los años posteriores, contribuir a la reducción en las condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios en ciudades. Por otro lado, su población objetivo fue, durante 2019 y 2020, las ciudades de 50,000 habitantes o más, parte del Sistema Urbano Nacional en 2018; mientras que a partir de 2021 cambió para incluir ciudades desde los 15,000 habitantes. Esta mayor elegibilidad para las ciudades a partir de 2021 se reflejó también en la consideración de otros municipios o demarcaciones “ante situaciones de emergencia o cuando así se requiera, por circunstancias de carácter general o extraordinarias” o en caso de proyectos institucionales o extraordinarios (*Tabla 1*).

Tabla 1. Cambios en objetivo general y población objetivo del Programa de Mejoramiento Urbano

2019	2020	2021	2022
<i>Cambios en Objetivo general del Programa de Mejoramiento Urbano</i>			
Realizar Intervenciones Integrales que mejoren las condiciones de habitabilidad de la población objetivo del programa.	Contribuir a que las personas que habitan en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social en las ciudades de 50,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, reduzcan sus condiciones de rezago urbano y social, mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios.	Modificación de texto subrayado: (...) en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 habitantes (...)	Se añade: (...) así como las localidades de las regiones impactadas por los proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno de México.
<i>Cambios en Población objetivo del Programa de Mejoramiento Urbano</i>			
La población asentada en los polígonos de atención prioritaria en ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional 2018.	La población asentada en las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018 y que reside en manzanas que presentan condiciones de medio a muy alto grado de rezago urbano y social. Para la Vertiente Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial, se considerarán los territorios de las ciudades de 50,000 o más habitantes que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018.	Se añade: (...) Sin perjuicio de lo anterior, y ante situaciones de emergencia o cuando así se requiera, por circunstancias de carácter general o extraordinarias, la SEDATU, a través de las instancias correspondientes y en el ámbito de sus facultades y competencias, podrá intervenir en municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ciudades distintas a las de 15,000 o más habitantes que forman parte del SUN 2018, con el fin de atender dichas situaciones, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable y con la suficiencia presupuestal que corresponda al ejercicio fiscal vigente.	Se sustituye el párrafo de 2021 por: (...) Asimismo, se considerarán aquellos territorios de menos de 15 mil habitantes del SUN 2018 y aquellos que no pertenecen al SUN, cuando se trate de proyectos institucionales o extraordinarios, según lo descrito en la regla X. Proyectos Institucionales o extraordinarios. Para la Vertiente de Obras Comunitarias, se considerarán localidades de municipios de las regiones impactadas por los proyectos prioritarios y estratégicos del Gobierno de México.

De igual manera, el programa tuvo cambios constantes respecto a las vertientes y modalidades de apoyo. Resalta, por ejemplo, la eliminación de la vertiente de vivienda en 2020 —aunque los apoyos en vivienda en los municipios beneficiarios del PMU se canalizaron a través del Programa de Vivienda Social de la Comisión Nacional de Vivienda—, y la incorporación ese mismo año de la

vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial —que hasta entonces había sido un programa presupuestario independiente—; así como la creación de la vertiente de obras comunitarias en 2022 —que en 2021 había sido parte del PMU como una modalidad de la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios (Tabla 2).

Tabla 2. Cambios en vertientes y modalidades (numeradas) del Programa de Mejoramiento Urbano

2019	2020	2021	2022
Mejoramiento Integral de Barrios 1.Equipamiento Urbano y Espacio Público 2.Participación Comunitaria 3. Movilidad y Conectividad 4.Infraestructura Urbana 5.Diseño urbano	Mejoramiento Integral de Barrios 1.Equipamiento Urbano y Espacio Público 2.Participación Comunitaria 3.Movilidad y Conectividad 4.Infraestructura Urbana 5.Diseño Urbano y Servicios Relacionados con la Obra	Mejoramiento Integral de Barrios 1.Equipamiento Urbano y Espacio Público 2.Participación Comunitaria 3.Movilidad y Conectividad 4.Infraestructura Urbana 5.Diseño Urbano y Servicios Relacionados con la Obra 6.Obras Comunitarias 7.Proyectos Integrales	Mejoramiento Integral de Barrios 1.Equipamiento Urbano y Espacio Público 2.Participación comunitaria 3.Movilidad 4.Infraestructura Urbana 5.Diseño Urbano y Servicios Relacionados con la Obra 6.Proyectos Integrales
Vivienda en Ámbito Urbano 1.Vivienda en Lote Urbano 2.Mejoramiento de Unidades Habitacionales 3.Vivienda en Conjunto Habitacional	Vivienda en Ámbito Urbano 1.Autoproducción 2.Reubicación de Vivienda 3.Mejoramiento de Unidades Habitacionales	<i>Se elimina</i>	
Regularización 1.Regularización			
	Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial 1.Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estatal 2.Planeación y Ordenamiento Metropolitano 3.Planeación Urbana Municipal	Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial 1.Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estatal 2.Planeación y Ordenamiento Metropolitano 3.Planeación Urbana Municipal 4.Planeación Regional	
			Obras Comunitarias 1.Infraestructura

Más relevante aún, la operación misma del PMU conllevó al replanteamiento de las atribuciones de la SEDATU. Como se mencionó, aún como presidente electo, López Obrador impulsó la reforma a la LOAPF que incluyó la modificación de algunos asuntos a cargo de la SEDATU, siendo relevante el nuevo fraseo de su atribución más general, en la que pasa a segundo término la coordinación con entidades, municipios y alcaldías, y en la que la federación adquiere mayor centralidad para *elaborar y conducir*:

Tabla 3. Comparativa Artículo 41, Fracción I de la LOAPF²⁶⁶

Última reforma 2 de enero de 2013	Reforma del 30 de noviembre de 2018
I. Impulsar , en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen: (...)	I. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular: (...)

Asimismo, a diferencia del objetivo general de “armonización” de elementos territoriales y urbanos, en la reforma se reafirma la regulación de estos elementos, entre los que se incorporan criterios para el desarrollo urbano sustentable y los procesos de planeación de los asentamientos humanos. Finalmente, en el artículo se incorporan 5 incisos de nuevas facultades como la participación y opinión en la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal y sobre proyectos con impacto territorial ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como respecto al cumplimiento de la normatividad en la materia, la identificación de zonas de riesgo y los programas de registros públicos y catastros. En ninguno de estos nuevos incisos se hace referencia a los gobiernos

²⁶⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013 y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2018.

estatales y municipales, como había sido promovido en administraciones anteriores para recalcar el carácter concurrente de las acciones.

Un par de meses después del inicio de operaciones del PMU, sin embargo, la perspectiva respecto a su implementación se orientó hacia una mayor centralización. En 2019, se promovió una reforma a la LOAPF y la LGAHOTDU para que la atribución que confería a SEDATU competencia en *promover* la construcción de obras de infraestructura y equipamiento, incluyera también la facultad de *ejecutar* la construcción, manteniéndose los preceptos de coordinación con los gobiernos locales, la participación de los sectores social y privado y el impulso al acceso a los “servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades”. La reforma, se consideró, otorgaría “claridad a la norma jurídica, evitando interpretaciones disímbolas y vacíos normativos que impidan la correcta aplicación de esta, al tiempo que dará certeza a las atribuciones” de la dependencia;²⁶⁷ y en ambos dictámenes, la iniciativa se estimó beneficiosa para la coordinación interinstitucional,²⁶⁸ fiscalización y transparencia, sin menoscabo a la espera competencial de las entidades federativas y municipios.²⁶⁹

Con la entrada en vigor de la reforma,²⁷⁰ se modificaron las reglas de operación del Programa de Mejoramiento Urbano, las cuales incorporaron mayores lineamientos para el escenario de

²⁶⁷ *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, presentada por la diputada Flor Ivone Morales Miranda (MORENA), Cámara de Diputados, 23 de abril de 2019.

²⁶⁸ En el posicionamiento de legisladores del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, por ejemplo, se consideró que “para la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, se requiere que la Federación pueda apoyar financieramente y de forma subsidiaria aquellas regiones del país que requieren impulso e inversión concurrente para su desarrollo”.

²⁶⁹ Comisión de Gobernación y Población, *Dictamen de la con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Cámara de Diputados, 26 de abril de 2019 y Comisiones Unidas de Desarrollo y Bienestar Social y de Estudios Legislativos, Segunda, *Dictamen de las con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Cámara de Senadores, 30 de abril de 2019.

²⁷⁰ *Decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 2019.

operación en que la SEDATU actuase como instancia ejecutora.²⁷¹ Ese año también se publicó un nuevo reglamento interior de la dependencia en que se transforman dos unidades clave para la operación del PMU. La primera, la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos —que en reglas de operación se identificó como la unidad de responsable del PMU—, dejó de incorporar entre sus alcances los servicios urbanos, no contemplados en las modalidades y vertientes del programa, y por el contrario, se incluyeron los espacios públicos entre los proyectos y programas a su cargo. Por otro lado, la anterior Dirección General de Rescate de Espacios Públicos se transformó en la Unidad de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Urbano, con facultad expresa para participar en la ejecución, evaluación y vigilancia de los proyectos de obras de infraestructura y equipamiento urbano, así como atribuciones específicas respecto a la adjudicación de contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma con financiamiento federal.²⁷²

Así, a pesar de la reciente creación del programa, su centralidad al interior del gobierno priorizó la operación sobre el esquema institucional construido, el cual debió adaptarse. Aunado a ello, el programa también se sujetó a las directrices del resto de los programas y proyectos prioritarios, y sus alcances territoriales se circunscribieron a las regiones, ciudades y acciones estratégicas establecidas por el ejecutivo. Para ello, en todas sus reformas, las reglas de operación incorporaron criterios de elegibilidad y priorización con el objetivo de “potenciar el impacto de las estrategias, acciones y/o proyectos prioritarios nacionales”. En 2019, la mayoría de las ciudades beneficiarias se concentraron en la frontera con Estados Unidos, en donde se implementó el programa “Zona Libre en la Frontera Norte”, que creó una franja de 25 km al sur de la frontera en la que se redujeron las tasas del IVA e ISR, la homologación del precio de las gasolinas, y el aumento al doble del salario

²⁷¹ *Modificación de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2019*, Diario Oficial de la Federación, 7 de junio de 2019.

²⁷² *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 2019, artículos 15 y 16.

mínimo.²⁷³ En 2020, el PMU atendió ciudades del sur-sureste del país, una región prioritaria para el gobierno federal, y el programa comenzó a orientarse a la atención de municipios impactados por tres proyectos de infraestructura: el Tren Maya, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. El énfasis en los municipios impactados por estos proyectos se acentuó en el año 2021 y 2022, en donde además, el programa amplió sus alcances —sobre todo en el número de municipios beneficiarios— al considerarse una estrategia para la reactivación económica ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.²⁷⁴

Elementos presentes durante los primeros años del PMU —en particular, la ejecución directa por la SEDATU, la orientación hacia las prioridades del gobierno federal y la adaptación del programa hacia más municipios— conllevaron a otras modificaciones en la implementación, con impacto en la coordinación con gobiernos locales. De inicio, el programa basó la definición de sus intervenciones (áreas al interior de los municipios y proyectos) en la presentación de un Programa Territorial Operativo (PTO), un documento contemplado en la LGAHOTDU como parte de los instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, como la “guía para la concentración de

²⁷³ El programa de Zona Libre de la Frontera Norte entró en vigor el 1 de enero de 2019, en 43 municipios de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En 2019 el Programa de Mejoramiento Urbano atendió 10 de estos municipios fronterizos, de un total de 15 municipios beneficiarios del programa. Secretaría de Economía, *Resultados del Programa de Zona Libre de la Frontera Norte*, mayo de 2020. <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/zona-libre-de-la-frontera-norte>> Consultado en mayo de 2022.

²⁷⁴ En su tercera modificación para el ejercicio fiscal 2020, las reglas de operación incorporaron, entre los criterios de elegibilidad de los municipios, “Proyectos Extraordinarios que contribuyan a que el Estado Mexicano atienda y supere la contingencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 mediante acciones y/o proyectos de mejoramiento urbano para detonar la actividad económica”. Para ello, se dio prioridad a 68 municipios, lo cual fue un aumento considerable de los 15 municipios atendidos en 2019, y los 21 considerados inicialmente en 2020. *Acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del diverso por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020 publicado el 13 de marzo de 2020*, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2020, numeral 3.4. Cabe señalar que a partir del ejercicio fiscal de 2021, el programa dejó de incorporar a sus reglas de operación el listado de municipios prioritarios y sus criterios de priorización sólo hicieron mención a que “la Secretaría establecerá los principios de planeación que permitan detonar el crecimiento económico en el país mediante la articulación de esfuerzos con los proyectos regionales y estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”.

acciones e inversiones intersectoriales de los tres órdenes de gobierno”.²⁷⁵ La elegibilidad de los municipios —las “instancias solicitantes”— dependió de contar con un PTO validado por la unidad responsable del programa en la SEDATU, el cual derivaría en la cartera de proyectos de la vertiente de mejoramiento integral de barrios.

No obstante, con la reforma a las reglas de operación después de la contingencia sanitaria, el instrumento para la definición de los proyectos susceptibles a recibir recursos del programa cambió a un “Plan de Acciones Urbanas” (PAU), cuyos criterios dejaron de tener fundamento en la LGAHOTDU, y fueron definidos por la propia SEDATU a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda —la “instancia normativa”. La elaboración misma de los PAU dependió de la dependencia federal con mínimas referencias respecto a la participación de los gobiernos municipales o estatales,²⁷⁶ los cuales, en cuestión de años, dejaron de tener participación expresa en la planeación e implementación del programa prioritario del gobierno federal sobre desarrollo urbano e infraestructura social.

Hallazgos de reproducción y cambio

La actualización del arreglo institucional en materia urbana promovido desde 2012 fue sin duda un avance en términos programáticos al incorporar retos contemporáneos de las ciudades —la movilidad urbana sustentable, la gestión y prevención de riesgos— y al consolidar, con la creación de una dependencia, la rectoría al interior de la administración pública sobre los temas urbanos y

²⁷⁵ *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016, título décimo, capítulo segundo.

²⁷⁶ Los “Planes de Acciones Urbanas” se mencionaron por primera vez en la cuarta modificación para el ejercicio fiscal 2020 de las reglas de operación del PMU y se vincularon inicialmente a los casos de declaratoria de emergencia sanitaria, en los que “la presentación de proyectos al Comité de Validación se podrá acompañar únicamente por un Plan de Acciones Urbanas, que incluya la cartera de obras y acciones a ser ejecutada”. No obstante, pasaron a ser el instrumento decisorio en los ejercicios fiscales del 2021 y 2022 y se clarificó que “la Instancia Ejecutora de la vertiente elabora y remite el PAU”, la cual, para entonces, era predominantemente la SEDATU a través de la Unidad de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Urbano.

territoriales. Una vez contextualizada la creación de la SEDATU, la LGAHOTDU y sus acciones, en esta sección, se busca incorporar los hallazgos de los capítulos anteriores, y trazar cuál es su relación con el cambio institucional que actualmente define el actuar de la federación en la política de desarrollo urbano y, en particular, la ejecución de obras de infraestructura. Para ello, se retoma con mayor detalle el marco teórico de la investigación y se argumenta que la revisión histórica de las instituciones federales en materia urbana revela —en línea con la teoría— la dinámica de cambio incremental en la que prevalecen mecanismos que fomentan competencias y acciones federales en los ámbitos locales.

La trayectoria presentada en la investigación parte de la definición de un agenda a nivel federal para la atención de los asentamientos humanos como un objetivo de política pública. Es decir, como se describió en los objetivos de investigación, no se trata de instituciones y acciones con impacto territorial y en los asentamientos humanos; sino aquellas con el objetivo específico de incidir sobre la urbanización y el desarrollo urbano, y en particular, aquellas acciones de obras públicas de infraestructura social. Esta definición del problema público se expresó a lo largo de la investigación como resultado de factores detonantes como el contexto el proceso de urbanización que el país experimentó, el posicionamiento internacional de los temas, y la vinculación de la agenda a prioridades gubernamentales.

En ese sentido, el periodo analizado comprende desde 1976 hasta la actualidad, al ser la primera ocasión en que una dependencia de la administración pública federal tiene por encargo la política específica de asentamientos humanos; sin embargo, su contextualización requirió un breve recuento de décadas anteriores, sobre todo aquellas posteriores a la Constitución de 1917. En el periodo de análisis, es posible ubicar numerosos cambios en las instituciones. Primero, los cambios al interior de la administración pública: la creación de la SAHOP en 1976, la SEDUE en 1982, la SEDESOL en 1992 y la SEDATU en 2013; así como en los programas a su cargo y los planes que los fundamentaron. Después, la expedición de la LGAH en 1976, 1993 y 2016. Por último, los cambios

constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, principalmente aquellos de 1976, 1983 y 1999. Las constantes transformaciones parecen denotar poca estabilidad institucional y, en última instancia, contravenir una máxima del institucionalismo: la idea de que las instituciones perduran al dar certidumbre. Sin embargo, como resultado de esta investigación, se sostiene que la estabilidad, si bien no formal, se expresa en mecanismos que se reproducen y que, en este caso específico, posicionan a la federación en el ámbito local como una secuencia de auto-reforzamiento. Asimismo, las transformaciones diversas dan cuenta de la idoneidad del uso del modelo de cambio gradual, capaz de dilucidar con mayor detalle los orígenes del cambio institucional en sus dimensiones endógenas y exógenas. En ese sentido, con base en las categorías de dependencia del camino y cambio institucional descritas en el marco teórico de Mahoney y Mahoney y Thelen, respectivamente, a continuación se caracterizan los principales hallazgos de la investigación. Estos se interpretan principalmente a partir de los cambios en la administración pública, como una manera de identificar los principales periodos y bajo el reconocimiento de que la mayor parte de los cambios institucionales conllevaron una reforma de la organización responsable del sector de desarrollo urbano.

Como se mencionó en el capítulo 3, se identifica la creación de la SAHOP, la LGAH y las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 en 1976 como una primera coyuntura del marco institucional en materia urbana. En el caso de las secuencias de auto-reforzamiento, “los periodos de génesis institucional corresponden a una coyuntura crítica”²⁷⁷ y la identificación de la una coyuntura inicial se basa en un periodo contingente en el que se adopta un arreglo institucional en particular que, además, es *crítico* pues una vez adoptado este arreglo, se vuelve cada vez más difícil considerar las alternativas que de manera inicial estaban disponibles. En 1976, sin un marco específico para la atención de los asentamientos humanos, pero en el contexto del debate internacional y la creciente urbanización, se puede identificar un periodo de contingencia —es decir, en el que no está determinado el resultado— sobre el posicionamiento federal. La decisión de crear una institución

²⁷⁷ James Mahoney, *op. cit.*, (2000), p. 513.

capaz de concentrar los temas y, además, brindarle atribuciones de obra pública, demuestra una elección de fortalecimiento y rectoría del ámbito federal en la materia. A pesar de ser una institución que surge en el contexto y acorde a la centralización posrevolucionaria, la contingencia se demuestra en que la decisión no guardó mayor congruencia con el sustento constitucional de 1917 y el precepto de autonomía municipal. Así, aún cuando en el dictamen de la iniciativa se consideró que “asignar la materia de regulación urbana a la competencia exclusiva del Gobierno Federal sería vulnerar el sentido de nuestro federalismo”²⁷⁸ —y por ende, para dar pie a la concurrencia entre órdenes y poderes, se incorporó la reforma de los artículos 73 y 115—, como se describió en el capítulo, el diseño, implementación y financiamiento de las acciones para el desarrollo urbano se desarrollaron con una preeminencia federal.

Por otro lado, es posible identificar algunas de las fuentes de cambio institucional de Mahoney y Thelen, las cuales toman en consideración las características del contexto político y las condiciones institucionales existentes. Del primero, expresado en términos de posibilidad de veto de los defensores del status quo (es decir, de vetar potenciales cambios), se hizo hincapié en las posibilidades políticas de partido de Estado y la federación para incidir en contextos locales. La mención en el texto de las Juntas de Mejoras, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y la Secretaría de Obras Públicas no sólo es útil como antecedentes, sino como muestra de las capacidades de posicionamiento federal. De igual manera, la preeminencia del orden político significó una fuerte imposición de las instituciones federales, es decir, pocas posibilidades de discrecionalidad en la interpretación; aunque es de considerarse que, por ser un periodo de génesis, su vinculación con instituciones existentes no es directa, sino contextual.

Se concibe así un periodo de cambio institucional en el que la SAHOP, la LGAH y las reformas institucionales se añadieron a las capacidades, de por sí fuertes, de la federación. Esto se

²⁷⁸ Cámara de Diputados Legislatura XLIX, *Dictamen de iniciativa para reformas y adiciones a los artículos 27, 73 Y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 17 de diciembre de 1975.

podría identificar como un cambio de *superposición* en el que nuevas reglas se añadieron a las existentes, sin una ruptura con esquemas anteriores. No obstante, no es un escenario contemplado con exactitud por los autores, ya que la superposición surge por un interés de mantener las reglas existentes —de poder centralizado— y no por una imposibilidad para cambiarlas. En otras palabras, se considera que el caso mexicano, específicamente bajo el presidencialismo con la mayoría legislativa, es poco contemplado en la teoría que dicta que la agencia se suele ubicar en actores con interés en la reforma de las instituciones para la redistribución del poder que éstas conllevan. Durante estos años, la agencia no busca la redistribución para la inclusión de nuevos actores, sino el fortalecimiento de los esquemas existentes, al fomentar cambios desde el interior para la expansión de las capacidades y arenas de acción: una redistribución, si acaso, para contemplar mayores áreas de incidencia.

Un segundo momento crítico en la trayectoria analizada se ubica en 1983. En este periodo se reconoce un cambio institucional hacia la descentralización con la reforma del artículo 115; pero, a diferencia de 1976, el cambio tiene otras circunstancias de origen. Si en 1976 el cambio se sustentó en un proceso de centralización existente, en 1983 se persiguió una reestructura del arreglo institucional que, en un inicio, podría considerarse un *desplazamiento* de las instituciones existentes hacia la introducción de nuevas. La creación de la SEDUE definió el actuar de la federación hacia ámbitos normativos —sin la injerencia directa que significaba la inversión y ejecución de obras públicas—, lo cual otorgó credibilidad respecto al fomento de la autonomía municipal, aunque no se expresó en su fortalecimiento. A pesar de que las instituciones aún eran capaces de imponerse, en este caso, el cambio fue promovido por circunstancias que disminuían, o al menos amenazaban, las capacidades de veto y la preservación del status quo. Como se señaló, las crecientes demandas desde los ámbitos locales y las presiones desde lo económico promovieron las reformas hacia la descentralización como una respuesta —o apaciguamiento, por el control con el que se logró el cambio—hacia la apertura.

Estos dos periodos coyunturales se consideran el origen de mecanismos que se reproducen en la trayectoria que alcanza la actualidad del arreglo institucional. Los siguientes cambios presentados

evidencian en distintos grados una formalidad que reivindica la descentralización, el federalismo y las capacidades municipales; pero que a su vez mantiene en la distribución institucional de poder la posibilidad de actuación del ámbito federal. En los términos conceptuales de Mahoney, la reproducción de estas tendencias podría considerarse bajo una explicación de poder, en la que se evalúan costos y beneficios —como un análisis utilitario— pero considerando que éstos se distribuyen de manera desigual entre los actores. Sin embargo, el caso mexicano presenta discrepancias por la teoría. Primero, porque a pesar de reconocerse la contingencia en ambas coyunturas, sí tienen una vinculación con los arreglos preexistentes de poder (la centralización posrevolucionaria). Así, la valoración de costos y beneficios surge de una visión más amplia sobre las capacidades del orden político, en la que —a diferencia de dinámicas en las que es claro que el grupo aventajado tiende a acrecentar su poder— se cedió espacio para la descentralización formal como una estrategia que en realidad promovía la prevalencia y legitimidad del régimen. En ese sentido, la descentralización persiste y se reproduce como un mecanismo de legitimidad, presente en lo formal en todas las transformaciones posteriores, pero circunscrito a directrices federales.

Aún más, como se describe a continuación, la reproducción de estas tendencias es constante a través de los diversos cambios institucionales y en circunstancias distintas a aquellas de origen, lo cual da pie a la identificación de una *dependencia del camino*. A partir de la identificación de estas coyunturas, se entrelazan las tendencias centralizadoras y descentralizadoras con eventos contingentes que promueven transformaciones institucionales posteriores, los cuales serán analizados de acuerdo a la teoría de cambio de Mahoney y Thelen.

Así, después de las coyunturas de 1976 y 1983, se identifica un cambio en 1988, en el que la prioridad hacia la implementación de Pronasol permitió la reinterpretación de las instituciones o, en términos de Thelen y Mahoney, se amplió y promovió una brecha entre la regla (las instituciones), la

interpretación de ésta, y su cumplimiento.²⁷⁹ Tan pronto como inició la administración salinista, Pronasol se justificó como una necesaria estrategia para el desarrollo regional y superación de la pobreza, y como un objetivo legítimo para ser garantizado desde el gobierno federal. Con ello, a pesar de mantenerse la SEDUE (la coyuntura descentralizadora) durante cuatro años del sexenio, el ámbito federal dejó de ser exclusivamente normativo para volver a interpretarse en términos del actuar en los ámbitos locales, con un alcance específico en la promoción —más no ejecución— de obras de infraestructura, equipamiento y servicios, como un legado respecto a la rectoría federal en la garantía del bienestar y desarrollo nacional.

La tensión entre esta interpretación y los preceptos de descentralización se reflejó en que el programa buscó mantener legitimidad mediante la incorporación de componentes municipales y comunitarios bajo el fundamento de mayor participación local e, incluso, un avance hacia la democratización; aunque, como se detalló en el capítulo cuarto, el resultado fue en realidad una presencia federal que opacó el papel de lo local. En este caso, la interpretación de los alcances institucionales —y por ende, la ambigüedad que se le otorgó a las instituciones— promovió un cambio inicial de *desvío*, en el que las reglas se mantuvieron en lo formal, pero su impacto se modificó. Sin embargo, el desvío —también interpretado como una brecha entre la regla y su interpretación—, promovió la formalización y, por ende, el cambio institucional hacia la creación de la SEDESOL.

Es de señalar que, de todos los cambios en la administración pública que contempla el periodo analizado, la SEDESOL fue la institución con mayor estabilidad y tiempo de vida, con el exitoso posicionamiento de la política social como un objetivo de política prioritario, y con herramientas innovadoras de diseño de política pública, seguimiento y focalización. No obstante, tan pronto como terminó el primer sexenio de implementación de Pronasol, las acciones en materia de infraestructura

²⁷⁹ De acuerdo a los autores, “en donde se espera que surja el cambio incremental es precisamente en las «brechas» o «puntos débiles» entre la norma y su interpretación o la norma y su aplicación”, “A Theory of Gradual Institutional Change” en su libro *Explaining Institutional Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 14.

urbana dejaron de considerarse en la evolución del programa de los sexenios siguientes. En las décadas posteriores a 1994, las acciones en materia urbana se circunscribieron a programas federales con un alcance limitado y a un creciente interés en promover la participación del mercado en la vivienda, suelo e infraestructura, lo cual incluso llegó a observarse como una “abdicación del gobierno federal a encabezar las políticas nacionales de desarrollo urbano”.²⁸⁰

Las acciones posteriores a Pronasol no significaron modificaciones sustantivas en el marco institucional a un nivel macro (de organizaciones y leyes), pero sí establecieron nuevas directrices respecto a las acciones federales; y, sobre todo, son reflejos de transformaciones en el contexto institucional y político del siglo XXI. A partir de 1997, el fortalecimiento de la oposición y la pérdida de mayoría en el Congreso supuso un nuevo escenario para la promoción de iniciativas y acciones del ejecutivo. Aún bajo la agenda de política social y la rectoría de SEDESOL, los nuevos programas y acciones de gobierno (100 ciudades, Hábitat y el FAIS) se consideran resultado de una reinterpretación institucional —es decir se aprovecha y genera un contexto de discrecionalidad en la aplicación de las reglas. En adición a ello, el contexto de democratización, pluralismo y, en última instancia, la alternancia promovieron el cambio, otorgando débiles posibilidades de veto para la defensa del status quo. A estas condiciones, la teoría asigna un tipo de cambio de *conversión* en el que las instituciones se mantienen pero son interpretadas de manera distinta. La principal diferencia del cambio de desvío, es que en éste ocurre una omisión o incumplimiento —*neglect*— respecto a las reglas anteriores. En el caso de Pronasol, se omitieron algunos aspectos de los objetivos de descentralización en favor de la acción federal, lo cual conllevó al desvío de las instituciones; mientras que en los siguientes programas, una vez creada la SEDESOL, se mantuvo la atención hacia el involucramiento local en los temas urbanos, aunque con la *conversión* hacia un esquema en que la federación impuso lineamientos de programas y fondos. En este periodo, se consideró y reiteró en lo formal la participación de estados y municipios como una referencia al proceso y legado

²⁸⁰ Gustavo Garza, *op. cit.* (2003), p. 101.

descentralizador; sin embargo, aunque los gobiernos locales se consideraron beneficiarios y ejecutores de las obras, su participación no fue autónoma, sino que quedó supeditada a las acciones y directrices federales (por ejemplo, a los lineamientos de los fondos federales y las reglas de operación de los programas).

En estos cambios, se reconoce una tendencia gradual e incremental, contrario a rupturas mayores. Resalta en la teorización de estos hallazgos, por ejemplo, que las transformaciones se dieron, en un inicio, en el contexto político; y más adelante, en la ambigüedad (o falta de) en la implementación de las instituciones existentes. De lo analizado, una interpretación de la falta de ruptura puede inferirse como resultado de que las coyunturas identificadas son coyunturas por su importancia en términos sustantivos —sentaron los mecanismos a reproducirse sobre el actuar de la federación en materia urbana y respecto a sus atribuciones en obra pública—; más no significaron una ruptura porque fueron transformaciones promovidas desde el orden político, como transiciones controladas para promover la prevalencia del régimen. La primera coyuntura, como se mencionó, con el objetivo de ampliar las áreas de acción del ámbito federal, y la segunda con lo necesario para dar respuesta a las demandas de apertura. Asimismo, es de considerar que aunque las coyunturas se vinculan a la centralización en 1976 y a la descentralización en 1993, el cambio nunca se expresó en su totalidad. En 1976, a pesar de la preeminencia de la SAHOP, se hacía referencia al menos en lo formal al federalismo (por ello la reforma del 115 en el mismo año); mientras que en 1983, la contracción a lo normativo no eliminó el aún preeminente control desde el centro y el ejecutivo en el contexto político, o la debilidad en las estructuras locales. A pesar de ello, las coyunturas sí posicionaron dos tendencias: por un lado, la injerencia federal en el desarrollo urbano, y por otro, los objetivos de descentralización ante la mayor claridad de las atribuciones municipales.

En ese sentido, los cambios identificados en la última década del siglo veinte, toman como referencia las dos coyunturas y tendencias generadas para interpretar las instituciones de acuerdo a las necesidades federales: en un primer momento, con un fortalecimiento de la rectoría en el desarrollo

regional y la política social, lo cual incorporó lo urbano y su infraestructura; pero después, con mayor énfasis en la participación local, aunque por medio de transferencias condicionadas por lineamientos federales. Estos cambios no se consideran coyunturales, sino piezas en la evolución institucional en las que se evidencian los mecanismos de inercia y reproducción de lo originado en las coyunturas.

Más aún, los dos momentos coyunturales corresponden a la creación de instituciones distintas a las existentes, mientras que los últimos cambios corresponden a una implementación distinta sobre las instituciones existentes. Esto es congruente con el contexto político en el que se pueden promover los cambios, ya que en las coyunturas el ejecutivo tenía un amplio margen de influencia sobre el legislativo, arena en la cual se modificaron preceptos constitucionales, leyes y la organización al interior de la administración pública. Ello sin obviar, por ejemplo, que bajo la consideración de un modelo de cambio gradual capaz de incorporar factores exógenos, el debate internacional de los temas urbanos como un elemento externo promovió también la consolidación de nuevas instituciones. Por el contrario, después de la creación de la SEDESOL, ante la dificultad para promover reformas legislativas en congresos plurales y mayor oposición, los cambios redujeron sus alcances y se circunscribieron a la interpretación sobre las instituciones existentes y los preceptos ya consolidados de descentralización, pero a la vez, de injerencia federal. En otras palabras, se considera que la trayectoria asentó dos mecanismos inerciales que, aunque contrarios, son interpretados en la vía institucional.

Con estos hallazgos derivados del análisis de la trayectoria federal sobre desarrollo urbano, este capítulo retoma con detalle los últimos cambios institucionales: la creación de la SEDATU, la LGAHOTDU y el Programa de Mejoramiento Urbano. En el capítulo se describió el contexto de creación de los marcos institucionales contemporáneos, el cual sucedió en dos sexenios de alternancia entre partidos políticos. En ambos, los cambios se promovieron a partir de alianzas legislativas aunque con alcances distintos respecto a las atribuciones y participación de los gobiernos locales.

De la creación de la SEDATU y la expedición LGAHOTDU, se resaltó un contexto de debate por parte de organizaciones de la sociedad civil, la reforma de diversas dependencias de la administración pública ante el nuevo gobierno y el posicionamiento de los avances mexicanos en Hábitat III. Es decir, por primera vez en la trayectoria analizada, el cambio tuvo mayor participación externa al ejecutivo. Las acciones se consideraron un avance necesario en la forma, respecto al posicionamiento de temas relevantes para las necesidades de las urbes y para la generación de estrategias del sector como un área de política específica. Sin embargo, a pesar de la creación de la nueva dependencia federal, hubo pocos cambios respecto a sus atribuciones —se retomaron casi en su totalidad aquellas de SEDESOL—, lo cual habla de una limitada reconfiguración de fondo. Esto también se reflejó en la continuidad de los programas federales en la materia y, aún con la reconfiguración de Hábitat hacia PINFRA, la participación de los gobiernos locales se mantuvo prioritariamente como instancia ejecutora, bajo las directrices federales. Así, a pesar de la introducción de nuevos elementos en el arreglo institucional, sin una expresión directa en nuevas acciones, el cambio institucional —al menos en cuanto a la paridad centralización-descentralización— no se expresó en su totalidad en el periodo 2012-2018, sino como una persistencia de la presencia federal en materia urbana, con limitadas alusiones respecto a la participación de gobiernos locales.

Con estos elementos en consideración, se considera particularmente relevante las últimas reformas a la LOAPF en 2018 y 2019, en las cuales, la SEDATU adquiere a cabalidad la atribución para “promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento”,²⁸¹ y preeminencia en la elaboración y conducción de la política de desarrollo urbano.²⁸² Como se trazó durante el periodo de análisis, la facultad para la ejecución de obras de infraestructura social existió

²⁸¹ *Decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 2019

²⁸² *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2018, artículo 41, fracción I.

con la SAHOP en 1976, se eliminó en el periodo de la SEDUE en 1982, y se incorporó de manera indirecta —como la promoción, más no la ejecución— a partir de 1992, año desde el cual prevalecieron programas de transferencias federales, en los que la ejecución correspondió a los gobiernos locales.

De las reformas a la LOAPF se resaltan diversos factores. En primer lugar, fueron reformas promovidas desde el ejecutivo federal que, en el periodo y por primera vez en dos décadas, contó con amplia mayoría en el legislativo. Esta capacidad —en términos de Mahoney y Thelen, de pocas posibilidades de defensa del status quo y por ende débiles posibilidades de veto— permitió la introducción de nuevos esquemas institucionales que, en la práctica, cambiaron la participación de los gobiernos locales en la ejecución de programas federales. A pesar de no ser un cambio en todo el esquema institucional, por su impacto, las reformas a la LOAPF podrían considerarse al momento un cambio de tipo *desplazamiento* en el que se introducen nuevas reglas que sustituyen marcos de actuación anteriores.

Un segundo factor a considerar, es que a diferencia de las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, la descentralización dejó de posicionarse como un tema público prioritario. Su mención fue limitada, por ejemplo, en los debates a partir de 2012 de actualización del marco institucional en materia urbana; los cuales se centraron en mayor medida en el posicionamiento de retos actuales de las ciudades. Una posible explicación al respecto es su anterior vinculación con la democratización, la cual perdió fuerza como una demanda de apertura una vez sucedida la alternancia en el 2000, y con el antecedente de las reformas de 1983 y 1999. En este contexto, los cambios que posicionaron nuevamente a la federación en ámbitos locales —con una atribución que no había ejercido de manera tan directa desde el periodo 1976-1982— no fueron percibidos como un dilema frente a la descentralización.

Por otro lado, es de resaltar que los cambios en este último sexenio surgen como una respuesta a los requerimientos de operación trazados en el Programa de Mejoramiento Urbano, y no como una

visión integral de los objetivos de política pública de desarrollo urbano y ante su naturaleza concurrente. A pesar de no ser un cambio motivado desde la parte *macro* —de la política pública o la organización de la administración pública— los alcances de nuevas instituciones a un nivel *micro* —como los programas federales— pueden ser incluso tan relevantes en la distribución de capacidades y poder. Así, los cambios en las reglas de operación del PMU son también de interés al involucrar a la federación en el diagnóstico de las necesidades locales, la definición de proyectos y la ejecución de obras.

En última instancia, se identifica la posición actual de la federación como el resultado de un proceso de evolución institucional en el que convergen tendencias de centralización y descentralización. Como se señaló en el marco teórico, la trayectoria federal en materia urbana estuvo marcada por la contingencia, coyuntura y reproducción, por transformaciones y reconfiguraciones. Estas conllevaron a la superposición de preceptos que se reprodujeron a lo largo de las transformaciones institucionales en los que, por un lado, el desarrollo e infraestructura urbana se considera un ámbito de atribución principalmente municipal; mientras que, por otro lado, es un ámbito en el que la federación se ha asegurado un espacio en las últimas décadas. El peso de las tendencias generadas en las coyunturas de origen denotan así la *dependencia del camino* o la idea del *peso de la historia*, y es congruente con la teoría en la que, aún con la trayectoria cambiante en los arreglos institucionales, la presencia federal se mantiene y se reproduce en circunstancias distintas a aquellas por las que se originó.²⁸³ Esto es sobre todo evidente en periodos tan cambiantes en términos políticos como gobiernos de alternancia, en los que —a pesar de ser ajenos al proceso centralizador del siglo veinte—, se mantuvo una descentralización limitada, y se apostó por la presencia federal bajo

²⁸³ De acuerdo a Mahoney, “en el caso de la dependencia de la trayectoria, las causas de la reproducción institucional son distintas de los procesos que dan lugar a la institución en primer lugar; las instituciones dependientes de la trayectoria persisten en ausencia de las fuerzas responsables de su producción original”. “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, 29 (2000), p. 515.

preceptos de desarrollo nacional (la política social, el desarrollo regional, la competitividad económica).

Finalmente, la revisión de la trayectoria mediante la perspectiva de institucionalismo histórico permite concebir el papel actual de la federación como un resultado *atípico, incoherente* o *impredecible*, fruto de coyunturas y tendencias que, si bien no son secuenciales, perduran a través de los cambios institucionales. En ese sentido, aunque no son inmediatamente secuenciales o consecuentes a la centralización del siglo veinte, los rasgos centralizadores de los últimos años sí son fruto de arreglos institucionales imperfectos en los que el actuar de la federación ha sido una posibilidad abierta ante arreglos de descentralización débiles y controlados, como una trayectoria de desarrollo “inherentemente difícil de revertir”.²⁸⁴

²⁸⁴ Jacob S. Hacker, *op. cit.*, p. 20.

Capítulo 6 | Reflexiones finales

Uno de los exordios más comunes de los escritos sobre desarrollo urbano es el hecho de que, a partir de la segunda década del siglo XXI, más de la mitad de la población mundial habita en ciudades. En México, la urbanización alcanzó este punto desde décadas atrás: la población urbana superó a la población rural hacia finales de la década de 1970 y, con un creciente carácter metropolitano, “México es una nación altamente urbanizada”.²⁸⁵ Sin embargo, la transformación no fue gratuita, y quizá más importante aún, el proceso de urbanización mantuvo un importante vínculo con las acciones públicas, principalmente en materia de desarrollo económico,²⁸⁶ pero también en términos políticos y administrativos.

Esta tesis se centró en estos últimos elementos: en la reconstrucción de la trayectoria institucional y acciones federales en materia urbana bajo una perspectiva del institucionalismo histórico que permitiera contextualizar las transformaciones e identificar coyunturas y legados. Así, aunque la simple existencia de programas federales para la promoción del desarrollo urbano y su

²⁸⁵ Gustavo Garza, *op. cit.* (2010), p. 32.

²⁸⁶ En la introducción se hizo referencia a la perspectiva de Gustavo Garza sobre la relación recíproca y necesaria (causa-efecto-causa) entre el desarrollo económico y la urbanización. *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2003, p. 11.

infraestructura puede considerarse evidencia de la presencia federal en la materia, el análisis permitió la identificación de los mecanismos por los cuales esta presencia se perpetúa, su fundamento en el discurso gubernamental y, sobre todo, la adaptación y respuesta ante las demandas y objetivos de descentralización.

La búsqueda de la descentralización y —al mismo tiempo— prevalencia de esquemas de acción diseñados, normados y ejecutados de la federación, dan cuenta de la relevancia de un marco teórico del nuevo institucionalismo, en el que la consolidación de arreglos institucionales no se concibe como sinónimo de eficiencia; sino como resultado de acciones diversas con contradicciones e intereses en competencia, muchas de ellas directamente relacionadas con los procesos políticos y económicos a nivel nacional. Aunado a ello, el marco teórico, con su definición amplia de instituciones, permitió el análisis de diversos elementos —la organización de la administración pública federal y la estructura de sus instituciones, las estrategias de política pública enarboladas en los Planes Nacionales de Desarrollo, las acciones derivadas de éstas en la forma de programas— que, en conjunción, permitieron dimensionar sus implicaciones sobre el marco federal de concurrencia en materia urbana, y en particular, situar el papel de la federación.

El análisis resulta quizá aún más enriquecedor al mirar a los elementos que pueden considerarse con mayor profundidad, a los pendientes, y a las agendas de investigación abiertas; por lo que, en esta última sección de la investigación, se resaltarán algunos de los elementos analizados y temas y agendas complementarias.

En primer lugar, la definición del tema significó un reto por sí mismo, pues el objeto de estudio —las acciones federales de desarrollo urbano, y en particular, de infraestructura social— guarda vínculos importantes con otros fenómenos públicos, los cuales eran aún más evidentes por la visión contextual que se promovió con el marco teórico utilizado. El énfasis en la trayectoria institucional —incorporando su lugar en el orden político y relación con otras instituciones— pone en evidencia los múltiples aspectos que convergen como agendas de investigación relevantes: la

coordinación fiscal, la descentralización, la democratización, el desarrollo municipal, los mecanismos para la coordinación gubernamental y las relaciones intergubernamentales, las políticas públicas de desarrollo social, la estructura de la administración pública, las competencias entre dependencias, entre otros. La mención a estas agendas en la investigación, aunque superficial, buscó mostrar en términos del institucionalismo histórico, la confluencia entre procesos en la conformación de coyunturas e inercias. Sin embargo, por sí mismas, cada una puede analizarse con mayor detalle respecto a su conformación y transformaciones en los ámbitos formal e informal.

En ese sentido, aunque se hizo breve mención a lo largo del análisis, la coordinación fiscal es la base, en una importante medida, de la relación entre la federación, estados y municipios. La distribución de los recursos públicos es fundamental para las capacidades que se desarrollan al interior de los gobiernos estatales y municipales; así como las políticas públicas e iniciativas que pueden generarse para incidir sobre sus territorios, entre las que se encuentra el tema urbano. Aunado a ello, dos de los componentes de las haciendas municipales —el predial e ingresos por la prestación de servicios a su cargo— tienen un sustento en el desarrollo de las ciudades y en la capacidad de los municipios de ejercer la rectoría sobre éstas. De esto se deriva la centralidad de la agenda urbana para el desarrollo local y fortalecimiento del federalismo. Sin embargo, como se señaló en el análisis histórico, las transferencias y programas federales para la atención de lo social y lo urbano, han sido una parte significativa de los presupuestos locales, lo cual fomenta mayor dependencia a la federación, merma su capacidad decisoria y el establecimiento de agendas propias de política pública, y desincentiva el fortalecimiento de mecanismos para la generación de ingresos propios. Así, aunque gobiernos hayan considerado un triunfo de la descentralización el aumento de las transferencias federales a estados y municipios, éstas siguen siendo una política del centro a lo local, sin reivindicar de fondo la autonomía. El análisis de los elementos de coordinación fiscal y los recursos destinados a estados y municipios es sin duda una agenda que complementa de manera favorable esta investigación.

De manera relacionada, se reconoce que numerosos elementos descritos a lo largo de la investigación —eventos económicos, políticos, sociales— tienen a su vez su propia trayectoria que, en los términos aquí expresados, se simplificó para el análisis general. Así, el largo periodo analizado se priorizó sobre el detalle de cada una de las etapas que componen la investigación. Esto con el objetivo y bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico de trazar algunos de los elementos de origen de la configuración institucional. Por ejemplo, las tendencias centralizadoras, de inicios —e incluso antes— del siglo veinte, y aquellas descentralizadoras, de finales de siglo e inicios del nuevo milenio, son también procesos históricos de consolidación estatal y apertura democrática con causas y consecuencias amplias; mientras que las diversas decisiones económicas mencionadas tienen su origen en circunstancias amplias, muchas de ellas ajenas a la urbanización, a pesar de su evidente relación con las políticas en la materia. Reconociendo esto, la investigación buscó resaltar los elementos que mantenían mayor vínculo con las instituciones de obras públicas y asentamientos humanos. Por ejemplo, este tipo de vínculos son determinantes en la década de 1980, con las crecientes políticas orientadas a la descentralización en momentos de crisis económica, reconfiguración del gasto público y tamaño del estado, así como de pérdida de legitimidad política ante demandas de apertura particularmente desde los ámbitos locales.

Para incorporar este tipo de aspectos, en el análisis se buscó hacer evidente los distintos cambios en el marco que fundamentó la política urbana. Mientras que, en un inicio, ésta se vinculó al desarrollo nacional bajo la industrialización y el equilibrio regional, hacia finales de los ochenta, la agenda urbana se consolida como parte de la política social, la cual a su vez adquirió preeminencia ante la liberalización económica y el aumento de las desigualdades y condiciones en la calidad de vida de las personas. A partir de los 2000, sin embargo, algunos elementos del desarrollo urbano se vincularon de manera prioritaria con el desarrollo económico, la competitividad e incluso las políticas de seguridad; lo cual, lejos de significar el fortalecimiento del tema a partir de su transversalidad, trajo consigo la indefinición del problema público y la dispersión de las políticas para su atención. En ese

sentido, se considera que la identificación de los vínculos hacia políticas prioritarias a nivel nacional es útil, pues en gran medida fundamentan, legitiman y orientan la acción federal en materia urbana.

Por ejemplo, el cambio hacia el encuadre de lo urbano como un componente de la política social se dio bajo una perspectiva técnica hacia la focalización. Como se señaló, este cambio fue motivado por un lado por argumentos de mayor eficiencia en el uso de los recursos, pero también como una reducción a la organización corporativista que había permeado durante el presidencialismo. Uno de los resultados fue que lo urbano adquirió una escala más individual: centrada en las necesidades individuales. En Progres y Oportunidades, sin embargo, la perspectiva individual se distinguió de lo urbano —en particular el equipamiento e infraestructura— para limitarse a aspectos educativos y de salud; y se le sumó una justificación de promoción de la descentralización. En ese sentido, las acciones urbanas se volvieron menos integrales, al dejar de vincularse con otros aspectos del bienestar individual y comunitario, y los programas para su atención tuvieron alcances más limitados. De manera más general, los diversos marcos que han fundamentado las políticas urbanas son relevantes porque a partir de ellos se materializa la definición y el posicionamiento del tema, y por ende, las acciones para su promoción; lo cual, en última instancia, también denota distintas concepciones de la descentralización y materialización del pacto federal.

Además de los objetivos generales de política de los distintos periodos de gobierno, la investigación también buscó enfatizar el contexto político y su vinculación con los alcances en la promoción de cambios institucionales. Este es un vínculo considerado en la conceptualización de cambio institucional de Mahoney y Thelen, y la revisión de las diversas coyunturas y momentos de cambio en la trayectoria analizada pone también en relieve los retos para la continuidad de las políticas públicas y los marcos institucionales. En la investigación, a pesar de no ser parte del diseño inicial, fue predominante la periodización en sexenios, consecuencia de los cambios que, más que estrategias a largo plazo, fueron incrementales sobre instituciones creadas, con la etiqueta y énfasis de

cada titular del ejecutivo y su contexto.²⁸⁷ No obstante, como se mencionó en los hallazgos del capítulo anterior, las estrategias y posibilidades para el cambio se distinguen en periodos con de amplio posicionamiento del ejecutivo y alianzas/mayorías legislativas —en los que se crean nuevas instituciones e incluso el desplazamiento de anteriores—, o aquellos de mayor pluralidad y transición —en los que los cambios se promueven a partir de la interpretación de los arreglos institucionales.

En ese sentido, también es de reconocer la limitante de la investigación respecto al análisis institucional en una dimensión formal. Investigaciones del nuevo institucionalismo histórico suelen incorporar mayor énfasis en los actores capaces de promover el cambio, la legitimidad y movilización para preservar intereses o asegurar que los arreglos otorguen los mayores beneficios. De igual manera, la investigación se limita a aquellos cambios que ocurrieron, aunque cada uno de esos cambios —como por ejemplo, las iniciativas de reforma a leyes— implicaron el desechar escenarios alternativos cuyo diseño, por sí mismo, dice mucho de las ambiciones de gobiernos de oposición o representantes de otros estados y municipios de la república reafirmando su autonomía frente al centro.²⁸⁸ No obstante, esta investigación se puede considerar el punto de partida para análisis con mayor profundidad, a través del entendimiento de las tendencias configuradoras y la capacidad de dar cuenta, como se mencionó, de la evolución conceptual bajo la cual se ha enmarcado la política para la atención de asentamientos humanos.

²⁸⁷ Esto es congruente con otras aproximaciones desde perspectivas como la modernización administrativa, en las que los múltiples cambios en lo institucional y, como un subconjunto, en lo administrativo, reafirman la perspectiva que “las reformas administrativas están inevitablemente vinculadas a cambios políticos fundamentales”, mientras que sus posibilidades y limitaciones están “directamente vinculadas con procesos internos de liberalización económica y democratización política”. La primera cita corresponde a David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Development Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003, p. 151, mientras que la segunda a María del Carmen Pardo, Op. Cit. (2015), p. 88.

²⁸⁸ Aunque no son agendas exhaustivas, se considera que no se hizo suficiente énfasis en el papel de los gobiernos locales y la sociedad civil en el posicionamiento de temas y políticas públicas urbanas; las cuales fueron también referencia de futuros cambios institucionales a nivel federal; asimismo, quedaron fuera de los alcances de este estudio las asociaciones municipales que se crearon con la mayor pluralidad política del país.

Por ello, la perspectiva formal que rigió la investigación buscó mostrar cómo los gobiernos expresaban sus prioridades de política en los instrumentos de política pública, entendida como acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público.²⁸⁹ Muchos de estos instrumentos de planeación —los PNDU a partir de 1976 o los PND a partir de 1983— son publicados en etapas tempranas del gobierno y guardan mayor relación con los diagnósticos y demandas recogidas durante su candidatura, sin ser cabalmente atendidos por acciones y sin una esquemática revisión de los resultados. Un estudio institucional y formal de este tipo arroja luz sobre las visiones contrastantes del federalismo y el papel de la federación en él; los cuales se consideran el fundamento de políticas concretas —en este caso, la revisión de la política de desarrollo urbano— y acciones —de infraestructura en particular. En ese sentido, se considera que el análisis formal adquiere relevancia bajo el marco analítico utilizado pues se considera parte de los elementos discursivos y de ideas para la estructuración de instituciones, y por ende, de la vinculación entre las instituciones entendidas como políticas y como programas permiten situar el papel de la federación en la materia. No obstante, se reconoce que un análisis más amplio pudiese enriquecer los hallazgos a través del contraste con resultados en términos de política pública: mayor énfasis en la conformación y evolución del gasto público en la materia, y la sistemática evaluación de las políticas y programas públicos.

En última instancia, se considera que los hallazgos de esta investigación dan fundamento a posteriores análisis con amplias posibilidades de orientación, e incluso brindan un marco para la evaluación de posteriores acciones federales en materia urbana, al considerar las posibilidades de incidencia bajo trayectorias de inercia y cambio. La teorización de los distintos tipos de cambio institucional —con las recientes tendencias del institucionalismo por la promoción de modelos graduales en los que el cambio sea un objeto tan relevante como la reproducción y permanencia de las

²⁸⁹ Luis F. Aguilar, “Introducción”, en su libro compilado *Política Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2012, p. 29.

instituciones— por ejemplo, permiten la consideración del contexto político e institucional para entender los alcances y vías de promoción del cambio —en este caso, dieron cuenta de la manera en que la federación, por distintos mecanismos, logró mantener un espacio para actuar en lo local. Asimismo, la perspectiva institucionalista permite evaluar las transformaciones de las instituciones como una reestructura de las relaciones de poder; y en este caso, dar cuenta de su distribución entre órdenes de gobierno en un sistema federal, así como los resultados atípicos derivados de la reproducción y superposición de ciertas tendencias. Es clara, por ejemplo, la complejidad en el análisis de la descentralización, ya que que los elementos ganados a través su promoción —particularmente en términos de legitimidad política— no impidieron que la federación tuviese el poder influir sobre los ámbitos de desarrollo urbano. Bajo la evaluación institucionalista, se podría considerar que el costo de descentralizar —la pérdida de poder y rectoría— fue considerado por la federación más alto que el costo de mantener una concurrencia deficiente. Así, a pesar de la alusión constante de los mandatarios hacia la descentralización —una tendencia también que se reproduce en lo formal, como mecanismo de legitimidad—, la injerencia de la federación en facultades en materia urbana se mantiene como una trayectoria evolutiva difícil de revertir, a pesar de las múltiples transformaciones de las instituciones.

Referencias

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis y Valeria Estrada Tena (comps.), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*, Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Comisión Nacional del Agua-Archivo Histórico del Agua-El Colegio de México, 2004.
- Aboites, Luis y Engracia Loyo, “La construcción del nuevo Estado, 1920-1945” en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 595-652.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, “Introducción”, en su libro compilado *Política Pública*, México, Siglo XXI Editores, 2012, pp. 19-60.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, 36 (1996), p. 188-224.
- Alfonso Nava Negrete, “Derecho de las obras públicas en México” en su libro *Estudios administrativos*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 365-409.
- Anderson, William, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960.
- Aparicio, Francisco Javier y Rodrigo Castro Cornejo, “Elecciones 2018: Una coyuntura histórica en México”, *Política y gobierno*, 2020, núm. 2, pp. 3-21.
- Arellano Gault, David y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Development Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003.
- Azuela, Antonio, “El significado jurídico de la planeación urbana” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 55-77.
- Bizberg, Ilán, “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, 4 (1990), pp. 695-735.
- Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Cárdenas, Enrique, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2010” en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia mínima de la economía mexicana, 1519-2010*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2012, pp. 232-302.

- Carmagnani, Marcello “El federalismo liberal mexicano” en su libro coordinado *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 135-179.
- Carmagnani, Marcello, “Las formas del federalismo mexicano”, *Circunstancia*, 2006, núm. 9.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 1978
- Carrillo Castro, Alejandra, “Anexos”, en su libro *Génesis y evolución de la Administración Pública Federal centralizada*, Ciudad de México, 2011.
- Castillo, Miriam et al., “La Sedatu repite esquema de La Estafa Maestra y desvía más de 1,700 millones de pesos solo en 2016”, *Animal Político*, 21 de febrero de 2018 <<https://www.animalpolitico.com/2018/02/sedatu-desvio-auditoriae-estafa-maestra/>>
- Castillo, Miriam, Nayeli Roldán y Manuel Ureste, “La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público”, *Animal Político*, Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad”, Ciudad de México, 7 de septiembre de 2017 <<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>>
- Castro, Luis Javier, “El Programa de 100 Ciudades: estrategia de desarrollo urbano”, en Carlos Bustamante Lemus (coord. y comp.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, 1995, pp. 65-74.
- Collins, Randall, *Cuatro tradiciones sociológicas*, trad. Angel Carlos González, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.
- Colomer, Josep M., “Las instituciones del federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1999, núm. 1, pp. 41-54.
- CTS EMBARQ México, *Acuerdo por las Ciudades de México*, Ciudad de México, 2012.
- CTS EMBARQ, Instituto Mexicano para la Competitividad y Centro Mario Molina, *Reforma Urbana: 100 ideas para las ciudades en México*, Ciudad de México, 2013 <<http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/10/ReformaUrbana100IdeasparalasCiudadesdeMexico.pdf>> Consultado en mayo 2022.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- Dunleavy, Patrick, *Urban Political Analysis*, Londres, Macmillan Press, 1980.
- Edmonds-Poli, Emily, “Decentralization under the Fox Administration: Progress or Stagnation?”, *Mexican Studies*, 22 (2006), 387–416.
- Elazar, Daniel, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Fundación Rafael Campalans, 1990.

- Escalante Gonzalbo, Fernando, "El lenguaje del artículo 27 constitucional", en Emilio Kouri (ed.), *En busca de Andrés Molina Enríquez. Cien años de 'Los Grandes Problemas Nacionales'*, México, El Colegio de México, 2009, disponible en <http://www.fernandoescalante.net/el-lenguaje-del-articulo-27-constitucional/>
- Figueroa, Héctor, "Peña propone dar más poder a Gobernación", *Excélsior*, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2012 (secc. Nacional).
- Fridenberg, Flavia y Francisco Javier Aparicio, "México 2015: entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano", *Revista de ciencia política*, 36 (2016), pp. 219-238.
- Garciadiego, Javier y Sandra Kuntz Ficker, "La Revolución mexicana", en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 260-331.
- Garza Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2003.
- Garza Villarreal, Gustavo, *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2003.
- Garza, Gustavo y Sergio Puente, "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978" en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, pp. 79-101.
- Garza, Gustavo, "La transformación urbana de México", 1970-2020", en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 2: Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords. gales.), Desarrollo urbano y regional, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 31-86.
- Gibson, Edward L., "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights" en su libro *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 1-29.
- Godina Herrera, Ricardo Luis Antonio, *El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada*, tesis de maestría, Ciudad de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.
- Gómez Hermosillo M., Rogelio, "Lo bueno siempre puede ser mejor. Continuidad y cambios de Progres a Oportunidades 2001-2006", en Gonzalo Hernández Licona et al. (coords.), *El Progres a-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, pp. 307-337.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ciudad de México, Era, 1975.

- Grajales V., Carolina y Felipe Lara Rosano “Las decisiones políticas en transporte: el caso del aeropuerto de la ciudad de México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 45 (1983), pp. 915-932.
- Guerrero, Omar, *et al.*, “Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991”, *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública*, 1991, núm. 79, pp. 93-122.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV (1996), pp. 936-957
- Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano” en su libro coordinado *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ciudad de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 15-33.
- Hernández Chavez, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México” en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 263-299.
- Historia de la Revolución Mexicana*, t. 12; Lorenzo Meyer *et al.*, *1928-1934: Los inicios de la institucionalización*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1978.
- Immergut, Ellen M., “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics and Society*, 26 (1998), pp. 5-34
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, “SEDATU y SCT, más encaminadas a la sustentabilidad”, boletín, 16 de diciembre de 2013 <<https://mexico.itdp.org/noticias/sedatu-y-sct-mas-encaminadas-a-la-sustentabilidad/>> Consultado en mayo de 2022.
- Klinenger, Eric, *Palaces for the People: How Social Infrastructure Can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life*, Nueva York, Penguin Random House, 2018.
- Lezama, José Luis, “Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2000”, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme (coords. gales.), *Los grandes problemas de México*, t. 4: José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Medio ambiente*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-59.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen “A Theory of Gradual Institutional Change” en su libro *Explaining Institutional Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.
- Mahoney, James, “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, 29 (2000), pp. 507-548.
- March, James G. March y Johan P. Olsen, “Elaborating the «New Institutionalism»” en R. A. W. Rhodes *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 1-20.

- March, James G. y Johan P. Olsen, "Institutional Perspectives on Politics." en *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, pp. 1-19.
- March, James G. y Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78 (1984), pp. 734-749.
- Márquez, Graciela y Lorenzo Meyer, "Del autoritarismo agotado a la democracia frágil 1985-2010", en Erik Velázquez García et al., *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 747-792.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi Contigiani, *Política y gestión municipal en México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Martínez Mendoza, Manuel I., "La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador", *Revista Española de Ciencia Política*, 55 (2021), pp. 121-142.
- Martínez, Fabiola y Gustavo Castillo, "Elimina Peña el juguete de Calderón y García Luna", *La Jornada*, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2012 (portada).
- Massolo, Alejandra, "La descentralización de la gestión pública en México: la Reforma Municipal de 1983", en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, pp. 121-168.
- Mattiace, Shannan, "Mexico 2018: AMLO hour", *Revista de ciencia política*, 39 (2019), p. 285-311.
- Medina Peña, Luis, "Salida: los años de Zedillo", *Documentos de Trabajo del CIDE*, no. 51, 2007, pp. 1-41.
- Merino, Mauricio, "El gobierno perdido (Algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 417-436.
- Meyer, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1995, pp. 231-252.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosh, "La pérdida de la estabilidad macroeconómica, el auge del petróleo y la crisis de la deuda" en su libro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 170-196.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición electrónica, 2014.

- Ordóñez-Barba, Gerardo et al., “Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México”, *Papeles de Población*, 19 (2013), pp. 231-267.
- Pardo, María del Carmen, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, 55 (2015), pp. 83-115.
- Pardo, María del Carmen, “La política social como dádiva del presidente” *Foro Internacional*, 36 (1996), p. 295-320.
- Pardo, María del Carmen, “La reforma administrativa para el desarrollo social en México”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 195-216.
- Parsons, Wayne, trad. Atenea Acevedo Aguilar, *Políticas Públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.
- Peña Nieto, Enrique, Proyectos de iniciativa de reformas, 14 de noviembre de 2012, <<https://web.archive.org/web/20121121041618/http://www.enriquepenanieto.com/reformas>> Consultado en mayo de 2022.
- Peña Nieto, Enrique, Proyectos de iniciativa de reformas, 14 de noviembre de 2012, <<https://youtu.be/3u7AnhfS7YY>> Consultado en mayo de 2022.
- Peters, B. Guy, *Institutional Theory in Political Science*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 4ª ed., 2019.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol, “Historical Institutionalism” en Ira Katznelson y Helen V. Milner (eds.), *Contemporary Political Science*, Political Science. State of the Discipline, Nueva York, W. W. Norton, 2002, pp. 693-721.
- Pierson, Paul, “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”, *World Politics*, 45 (1993), pp. 595-628.
- Pierson, Paul, *Politics in time*, Princeton, University Press, 2004.
- Ramírez de la Cruz, Edgar E. y Manlio F. Castillo Salas, “V. La implementación del programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos”, en Guillermo M. Cejudo, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge-Laguna, *Variaciones de implementación: Ocho casos de política pública*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)” en Gustavo Garza (coord.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1989, pp. 27-53.

- Reséndiz Flores, Arianne Berenice, “La incidencia de la sociedad civil en las conferencias Hábitat: Hábitat III y el derecho a la ciudad como principio alternativo para repensar las ciudades y la urbanización” en Luz Elena Baños Rivas y Natalia Saltalamacchia Ziccardi (comps.), *Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México*, Ciudad de México, Instituto Matías Romero, 2017, pp. 237-256.
- Reyes Heróles, Jesús, Manuel González Oropeza, *El federalismo*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- Rhodes, R. A. W., “Intergovernmental Relations: Unitary Systems”, en Mary Hawkesworth y Maurice Kogan, *Encyclopedia of Government and Politics*, Londres, Routledge, 2002, pp. 316-335.
- Riker, William H., “Federalism” en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, Volume 5: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 93-172.
- Rodríguez Kuri, Ariel y Renato González Mello, “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en Erik Velázquez García *et al.*, *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 699-746.
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Salmerón Sanginés, Pedro (coord.), *Benito Juárez de su puño y letra (compilación documental)*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2020.
- Sánchez Luna, Gabriela, “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 86 (1996), pp. 707-731.
- Sánchez Ruiz, Gerardo G., *La Ciudad de México en el periodo de las regencias 1929-1997*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.
- Sánchez Ruiz, Gerardo G., *Planificación y urbanismo de la Revolución mexicana: los sustentos de una nueva modernidad en la Ciudad de México, 1917-1940*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- Sanders, Elizabeth, “Historical Institutionalism” en R. A. W. Rhodes *et. al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 39-55.
- Serra Rojas, Andrés, “La naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, XIII (1963), pp. 771-787
- Skocpol, Theda, “Why I am an Historical Institutionalism”, *Polity*, 28 (1995), pp. 103-106.

- Tapia, Mónica, “Los retos de la coordinación institucional para el desarrollo regional en México”, *Revista pueblos y fronteras digital*, 1 (2006), pp. 1-21.
- Thelen, Kathleen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 369-404.
- Torres-Mazuera, Gabriela y Kristen Appendini (eds.), *La regulación imposible: (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.
- Ugalde, Vicente y Stéphanie Ronda, “City makers, federal interventions and territorial organization: the case of Mexico”, en Peter Karl Kresl y Jaime Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 3-31.
- Ugalde, Vicente, “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano” en José Luis Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México, tomo XIII: Políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 449-484.
- Ugalde, Vicente, “La reelección y otros combates en el municipio mexicano”, *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2016 (13), pp. 87-106.
- Unikel, Luis, *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2ª ed., 1978.
- Velarde Vega, Oscar López, “Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamiento Humanos en México”, *Jurídica*, 11 (1979), pp. 371-388.
- Ward, Peter y Antonio Azuela, “Memorandum: The Reform of Article 27 and Urbanisation of the Ejido in Mexico”, *Bulletin of Latin American Research*, 13 (1994), pp. 327-335
- Wright, Deil S., “Intergovernmental Relations: an Analytical Overview”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416 (1974), pp. 1-16.
- Yaschine, Iliana, “Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, en Gonzalo Hernández Licona et al. (coords.), *El Progres-Oportunidades- Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2019, pp. 31-65.
- Zamora Adolfo, “Situación y estructura del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas”, *El Trimestre Económico*, 50(1946), pp. 271-305.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, “El marco del Nuevo Federalismo”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 1995 (48), pp. 11-15.

- Ziccardi Contigiani, Alicia y Tonatiuh Guillén (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004.
- Ziccardi Contigiani, Alicia, “Federalismo” en Laura Baca Olamendi et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 238-241.
- Ziccardi Contigiani, Alicia, *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Zoraida Vázquez, Josefina y José Antonio Serrano Ortega, “El nuevo orden, 1821-1848” en Erik Velázquez García et al., *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, pp. 397-442.
- Zoraida Vázquez, Josefina, “El federalismo mexicano, 1823-1847” en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Ciudad de México, FCE, 1993, pp. 15-50.

Documentos oficiales

- Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado el 11 de febrero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, publicado el 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, publicado el 28 de marzo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.
- Acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del diverso por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020 publicado el 13 de marzo de 2020, publicado el 28 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal remitida el 15 de septiembre de 2009 al Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados Legislatura XLIX, *Dictamen de iniciativa para reformas y adiciones a los artículos 27, 73 Y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 17 de diciembre de 1975.

Cámara de Diputados LVI Legislatura, *Exposición de motivos del ejecutivo federal para la Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución*, 7 de noviembre de 1991.

Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Dictamen con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 21 de noviembre de 2012.

Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 6 de diciembre de 2012.

Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Discusión del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 22 de noviembre de 2012.

Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Discusión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 11 de diciembre de 2012.

Cámara de Diputados LXII Legislatura, *Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica De La Administración Pública Federal*, 15 de noviembre de 2012.

Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Senado de la República, 29 de septiembre de 2016 y Dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación*, 12 de octubre de 2016.

Cámara de Diputados LXIV legislatura, *Dictamen de la con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la fracción*

IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 26 de abril de 2019

Cámara de Diputados LXIV legislatura, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, presentada por la diputada Flor Ivone Morales Miranda (MORENA)*, 23 de abril de 2019.

Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena*, 18 de octubre de 2018.

Cámara de Senadores LXIV legislatura, *Segunda. Dictamen de las con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, 30 de abril de 2019.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 9, frac. III.

CONEVAL, Ficha de monitoreo 2017-2018, Programa de Infraestructura, disponible en [«https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_15_S273.pdf»](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_15_S273.pdf) Consultado en junio de 2022.

Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1997, art. 33.

Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda, publicado el 27 de junio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos, publicado el 2 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, publicado el 26 de mayo de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforma la fracción XX del artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la fracción IX del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado el 14 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 25 de mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, publicado el 30 de noviembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, publicado el 2 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 7 de febrero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Encinas Rodríguez, Alejandro, “Exposición de motivos”, Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, *Crónica Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 1993 <<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/147.html>> Consultado en marzo de 2022.

Gobierno de México, “Proyectos y Programas Prioritarios” <<https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>> Consultado en mayo de 2022.

Instituto Nacional Electoral, *Libro blanco del proceso electoral federal 2011-2012*, Ciudad de México, 2013.

Instituto Nacional Electoral, *Segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República*, 10 de junio de 2012.

Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, artículo 2o, fracc. V.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado el 28 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, artículo 37, fracciones I-VI.

Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, publicada el 13 de enero de 1948 en el Diario Oficial de la Federación.

Lineamientos Generales para la coordinación e implementación de los Programas Integrales para el Desarrollo, publicado el 11 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Modificación de las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 7 de junio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2036: Vivienda, construcción y planificación durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 7 de diciembre de 1965.

Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2598: Vivienda, construcción y planificación*, 16 de diciembre de 1969.

Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 2718: Vivienda, construcción y planificación*, 15 de diciembre de 1970.

Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 47/180: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)*, 10 de marzo de 1993.

Naciones Unidas, *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, 23 de diciembre de 2016.

Naciones Unidas, *Directrices Internacionales sobre Acceso a los Servicios Básicos para Todos*, ONU-Hábitat, Nairobi, 2009.

Naciones Unidas, *Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales*, ONU-Hábitat, Nairobi, 2009.

Naciones Unidas, *Informe de Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos*, A/CONF.70/15, Vancouver, 1976.

Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)*, 7 de agosto de 1996.

Naciones Unidas, *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, junio de 2001.

Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana* (versión impresa de la Resolución 71/256), 23 de diciembre de 2016.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado el 31 de mayo de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado el 31 de mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado el 31 de mayo de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado el 30 de mayo de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado el 31 de mayo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado el 19 de mayo de 1978 en el Diario Oficial de la Federación, artículos 3-6.

Poder Judicial de la Federación, “Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983” en *100 aniversario Constitución de 1917: compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos*, 2017.

Presidencia de la República, “Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en Diciembre de 1982” en *Revista de Administración Pública*, 1987, 71-72, pp. 119-126.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos*, Nairobi, 2009.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, publicado el 27 de marzo de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 publicado el 25 de septiembre de 1984, en el Diario Oficial de la Federación.

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado el 16 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, publicado el 16 de agosto de 1977 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, publicado el 7 de noviembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 11 de julio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 19 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 28 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 13 de septiembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 24 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 4 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, artículos 23 y 24.

Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, publicadas el 31 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglas de Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos y Reglas de Operación del Programa Hábitat, publicadas el 28 de febrero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Robles, Rosario (Mexico), *Habitat III, 1st Plenary meeting*, Naciones Unidas, 17 de octubre de 2016 <<https://media.un.org/en/asset/k1b/k1b5tj1jbb>> Consultado en mayo de 2022.

Salinas de Gortari, Carlos, “Exposición de motivos”, *Proyecto de decreto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Crónica

Parlamentaria, Cámara de Diputados, 1992
«<http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/039.html>» Consultado en marzo de 2022.

Salinas de Gortari, Carlos, “I Informe de Gobierno presentado ante el Congreso de la Unión, 1 de noviembre de 1989”, en Informes presidenciales: Carlos Salinas de Gortari, Ciudad de México, Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006, p. 24-60.

Secretaría de Economía, *Resultados del Programa de Zona Libre de la Frontera Norte*, mayo de 2020.
«<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/zona-libre-de-la-frontera-norte>» Consultado en mayo de 2022.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *1er Informe de labores 2012-2013*, Ciudad de México, Gobierno de la República, 2013.

Secretaría de la Función Pública, *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2003*,
«<https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>» Consultado en mayo de 2022.

Secretaría de Obras Públicas, *Primera reunión general técnica y administrativa*, efectuada del 6 al 12 de enero de 1963.

Senado de la República LXIII legislatura, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 13 de septiembre de 2016.

Senado de la República LXIV legislatura, “Aprueba Senado, en lo general, extinción de 109 fideicomisos”, boletín
«<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/49479-aprueba-senado-en-lo-general-extincion-de-109-fideicomisos.html>» Consultado en mayo de 2022.