

## Disjunction between public policies and urban growth. Apizaco Metropolis Case, Tlaxcala

Hernández Hernández, Daniel; Restrepo Gómez, María Carolina; Torres Rodríguez, Ignacio Daniel

 **Daniel Hernández Hernández**

daniel.hh@coltlax.edu.mx

El Colegio de Tlaxcala A.C , México

 **María Carolina Restrepo Gómez**

mariarestrepog@coltlax.edu.mx

El Colegio de Tlaxcala A.C , Colombia

 **Ignacio Daniel Torres Rodríguez**

ignacio\_torres\_r@hotmail.com

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma, México

### Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina

ISSN-e: 2591-5894

Periodicidad: Bimestral

vol. 9, núm. 57, 2023

revista@analectica.org

Recepción: 11 Enero 2022

Aprobación: 22 Febrero 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2514739003/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10413078>

**Resumen:** Este artículo aborda el tema de las políticas públicas desde la perspectiva de la caracterización general del Estado y su relación con la sociedad; esto a través de instituciones que tienen como funciones principales, diseñar, formular y poner en operación acciones relacionadas con el crecimiento urbano, cuyos territorios de intervención se ven afectados por relaciones de conflicto entre los actores y una alta irracionalidad en la apropiación de los elementos del territorio. Así, siendo un factor mediador de gran importancia en la relación Estado-Sociedad para mitigar los efectos de las fuerzas del mercado, se explora el porqué de la inexistente incidencia de la participación ciudadana en los procesos de diseño, toma de decisiones y aplicación de dichas políticas públicas. Se presentan resultados que identifican los sesgos de políticas urbanas encaminadas al ordenamiento territorial, en correspondencia con la ocupación irracional del espacio en la zona metropolitana de Apizaco, Tlaxcala.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Estado, Participación Ciudadana, Territorio, Urbanización.

**Abstract:** This paper addresses the issue of public policy from the State's general characterization and its relation with society; all this through institutions whose main functions consist in designing, formulating and putting into operation actions regarding urban growth, whose territories of intervention are being affected by conflict between actors and a high irrationality in the appropriation of the territorial elements. Thus, being a high relevance mediating factor in the State-Society relation in order to mitigate market-oriented effects, the reason for the absent incidence of citizen participation in the design processes, decision making and public policy application is explored. Results identify the biases of territorial (regulation) urban policies, in correspondence with the irrational occupation of space in Apizaco's Metropolitan Area, Tlaxcala.

**Keywords:** Public Policy, State, Citizen Participation, Territory, Urbanization.

## **Introducción**

El fenómeno urbano de crecimiento y ocupación intensiva del territorio en México causó preocupación al Estado en la década de los años setenta, de ahí que a medidos de ella se inició con la promulgación de leyes, programas y reglamentos para dar un sustento legal y jurídico a ese proceso inevitable que se estaba experimentando en todo el país, principalmente en las grandes ciudades que crecían rápidamente.

Con base en una reflexión teórica del papel del Estado como responsable de lo público y en específico de las políticas públicas, que dan razón de ser a las diversas instituciones que lo forman en un momento y espacio determinado, creemos, es necesario poner en las mesas de la discusión académica -y por qué no decirlo, en las mesas para discernir lo político- dada la gran responsabilidad que ha tenido y tiene en el diseño y aplicación de políticas públicas, en este caso, del fenómeno urbano, y que no han sido efectivas en el control del crecimiento urbano, pues cualquier evaluación que se haga arrojaría saldos negativos al conjunto de la sociedad y al medio ambiente. De aquí parte la principal justificación de este abordaje, pues como tal no hay abundantes enfoques críticos de las políticas públicas que marquen lo erróneo de la acción del Estado y los gobiernos que los representan.

Con ello se pretende aportar un marco teórico y conceptual que ayude a comprender que desde el ámbito de las políticas públicas por sí mismas, no es posible resolver o mitigar cuando menos, los graves problemas de urbanización que enfrenta la sociedad contemporánea, principalmente de los países como México que son dependientes y marcados por el subdesarrollo. Es indispensable la participación de la ciudadanía en sus diversas vertientes para poner alto a las irracionalidades en la ejecución de acciones de política pública y de los agentes privados, que guiados por los beneficios políticos y por las ganancias económicas, muchos territorios quedan, en el mejor de los casos, todavía con posibilidades de ser restituidos para usos más adecuados, y en el peor de los casos, territorios, incluidas su flora y su fauna, que ya no tienen posibilidades de recuperación.

El presente artículo tiene como propósito principal analizar la disyuntiva entre el marco jurídico y las políticas públicas que de ello se derivan, y el crecimiento urbano y poblacional que se observa caótico en los territorios, y donde la ciudadanía no tiene mayor injerencia en la toma de decisiones para controlar los impactos negativos en sus condiciones de vida y en el medio natural. En términos del abordaje metodológico, consistió en hacer una revisión teórica acerca del papel del Estado en el diseño y aplicación de políticas públicas, en este caso, con el tema de interés que es el aspecto urbano; al mismo tiempo, se aporta información empírica sobre los efectos de política pública -de vivienda de interés social- que, por factores diversos, está causando altos índices de desocupación, con todas sus consecuencias.

## **Aspectos teórico-conceptuales de políticas públicas**

Las políticas públicas buscan “entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública” (Cabrero, 1998, p. 21). No solo porque remiten a acciones colectivas intencionales que buscan la solución de un problema público (Aguilar y Lima, 2009, p. 4), sino también

debido a que persiguen la “transformación de las relaciones gobierno-sociedad con la complejidad de los actores participantes” (Canto, 2010, p. 19). Así pues, las políticas públicas son:

cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad (Canto, 2002, p. 70).

Estas acciones, cuya intencionalidad y causalidad son definidas por la interlocución que el gobierno sostiene con los distintos sectores de la ciudadanía, son decididas por la autoridad pública y llevadas a cabo por el aparato gubernamental -o bien por éste en asociación con actores sociales- (Aguilar, 2010, p. 29). Siendo esta última, la premisa más discutible -y/o de mayor polémica- de cara a la poca efectividad e incipiente democratización real de la acción pública en sus distintas etapas. En sí, las políticas públicas tocan el campo disciplinar de la administración pública y de la ciencia política, principalmente, aunque desde luego, hay que considerar en rigor, que también pueden ser objeto de estudio de la economía, de la sociología y de otras ciencias sociales. Pero la importancia de su análisis radica en la necesidad de entender lo entramado de la operación y funcionamiento del Estado y sus instituciones, sobre todo, en la etapa actual, misma en que ésta ha llegado a un nivel de complejidad relevante propiciado por el contexto de la integración global de las economías y con ello, de los Estados nacionales.

Al respecto, Rofman (2016, p. 14) comenta que es importante abocarse en la evaluación de las políticas públicas, pues de esta manera se garantizaría conocer los resultados de su aplicación, lo que posibilitaría proponer ajustes o modificaciones que el Estado y sus instituciones estarían obligados a realizar; y no tanto, centrarse, aunque es de suma relevancia igual, al asunto del diseño, formulación y aplicación. Desde nuestro punto de vista, estas cuestiones tendrían que desarrollarse de manera conjunta y con igual nivel de prioridad e importancia, pues en los procesos de producción de políticas públicas, radica precisamente la participación ciudadana que se concibe como punto de contacto entre la sociedad civil y el Estado, además de asegurar en alguna medida, el desarrollo y quizás consolidación de procesos democráticos participativos.

Por su parte, Knoepfel (2008, p. 9), de forma similar a lo que plantea Rofman (2016), considera que es necesario para el análisis de las políticas públicas, empezar por entender qué es el Estado y en lo específico, el sistema político administrativo en el cual se sustenta, ya que su actuación tiene un gran impacto en la economía y en la sociedad, y diríamos, en el mismo sistema político que se entreteje con actores de carácter público y privado (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, organismos patronales y las propias instituciones político-electorales) que si bien pueden contar con algún nivel importante de participación de la ciudadanía, en esencia no dejan de ser parte de las instituciones del Estado.

En ese orden de ideas es que resulta importante tener en mente el desarrollo de un Estado Mexicano, que dio inicio con la construcción de un Estado “omnipresente, omnipotente” (Caldera, 2012, pp. 38-39) de fuerte identidad nacionalista, y poseedor del monopolio de la acción gubernamental, acompañado

de una lógica de pagos clientelares a la ciudadanía (Loeza, 2010, p. 39); terminando por convertirse, en el corto plazo, en un Estado benefactor que satisficiera todas las demandas de sus tres sectores: el obrero, el campesino y el social (Cosío, 1972), gobernando así por medio de la sociedad (Loeza, 2010, p. 29). Ello hasta que la economía y los retos de complejidad social y de legitimidad, trascendieron en la transformación de un Estado regulador de menor intervención, y finalmente, en la de uno de corte neoliberal, inducido desde una “perspectiva internacional”, que reivindicaba no solo el individualismo ante la imposibilidad de la satisfacción social plena (Caldera, 2012, p. 40), sino también la instauración de principios y medidas de gestión provenientes de la administración privada y de la gestión corporativa de entornos lejanos, rompiendo con la lógica administrativa de manutención de un sistema autoritario, como lo era el mexicano en aquel entonces.

Resulta también de gran relevancia el hecho de que las políticas públicas deben someterse a procesos de evaluación comparativa (Benchmarking), donde, en realidad podemos constatar en la práctica y observación diaria, sobre todo, en nuestro contexto latinoamericano, que la evaluación real, independiente y científica, es un aspecto que a los gobernantes les causa estupor, pues no están dispuestos a que sean sometidos a estos procesos donde se conozcan los ínfimos resultados y muchas veces, los errores que se comenten con la aplicación de políticas públicas. Entonces, desde esta perspectiva, estamos hablando no sólo del juego y rejuego de los diversos intereses de los actores y el Estado, sino de cuestiones técnicas de tipo administrativo que impactan negativamente en el conjunto de la sociedad. Esta es una cuestión de reflexión acerca de lo público en cualquier parte del mundo.

Irónicamente, un gran problema de los países en vías de desarrollo fue justamente la adopción de medidas exitosas en otras latitudes, que, por completo, dejaban de lado el análisis de un entorno local (McCourt, 2002, p. 239) y el desarrollo político nacional que se entramaría (para bien o para mal) con dichas medidas. Uno de ellos fue el caso mexicano, ya que las medidas instauradas encontraban su fundamento muy fuera de la realidad política mexicana y en relaciones político-comerciales de nivel macro (Consenso de Washington -WC-, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-) (Pardo, 2010). Asimismo, no fue del todo sorpresivo que las políticas públicas conllevaran también, en su definición y operación, una tropicalización de los principios estadounidenses, de lógica completamente inversa al funcionamiento del sistema mexicano (Cabrero, 2000).

## **Lo público, el Estado y sus instituciones**

El ámbito de lo público como cualquier otro de la vida política y social, en general es muy complejo, pues la realidad que se ve no corresponde con la realidad que está determinada por una serie de factores y componentes que actúan de forma interconectada. Tal es lo que tiene que ver con lo público que emana desde el poder del Estado y sus instituciones, donde se entretrejen intereses variados y actores que les dan vigencia en un plano lleno de contradicciones permanentes

muchas veces irresolubles. En este sentido, cabe anotar que, desde la época de Platón, él ya se deslindaba de esta problemática intrínseca de lo público, decía:

el resultado fue que yo, que había tenido en un principio gran interés en las cosas públicas, conforme miraba al torbellino de la vida pública y veía el movimiento incesante de las corrientes contrarias, acabé por sentirme aturdido... y finalmente vi con claridad que todas las polis, sin excepción, están mal gobernadas. Sus legislaciones son casi incurables... (Sabine, 1975, p. 39).

A la fecha y en las condiciones actuales, las cosas prácticamente conservan la misma esencia de la reflexión hecha por Platón después de haber transcurrido varios siglos. Desde luego, a pesar de que esto siga siendo una realidad, sobra quien quisiera tener el poder del Estado por lo que representa tener el poder, pues éste es la base de la organización desde que aparece el hombre dentro de una sociedad. En dicha reflexión se sustenta el planteamiento hipotético que alimenta este trabajo, pues precisamente, uno de los aspectos que no salen a la superficie, es que las políticas públicas desde su diseño adolecen de la real participación de la sociedad y de los grupos o sectores específicos a quienes se pretende apoyar, y en la aplicación de dichas políticas públicas, permea y domina el interés político de los juegos de poder de los diversos actores, principalmente de quienes detentan el poder del Estado y del gobierno. Es aquí donde toma importancia caracterizar al Estado desde el punto de vista de los grados de autonomía que pudiera tener respecto a los intereses de los grupos que se disputan el poder en un proceso dinámico de relación Estado y Sociedad. Un claro ejemplo de lo anterior es visible en la obra coordinada por Rodríguez (2018), donde individualmente se estudian programas sociales, distintos entre sí, pero muy similares por cuanto respecta a su forma de gestación, operación y demás fases del ciclo de políticas. Sucintamente, del análisis metodológico de estudio de caso, se resaltan algunos aspectos sistemáticos que hacen dudar sobre la efectividad y carácter democrático de las políticas públicas. Estos fueron una incorporación a la agenda permeada por intereses políticos privados, una toma vertical de decisiones en lo concerniente al diseño y operación de las políticas, poca participación ciudadana en el grueso de las mismas, exiguos e inefectivos medios de evaluación y poca continuidad e impulso a los programas en el mediano plazo.

Al respecto, y para fines de acotar la concepción del Estado que guía este trabajo, se coincide con lo que plantea Vargas (1977, p. 54) en el sentido de que el Estado “no se considera neutral ni se concibe como la razón de ser de un Estado negociador propiamente dicho. Aquí el Estado requiere participar en las disputas de orden económico o de orden político, pero ello no implica neutralidad respecto a las partes en conflicto”. Y más adelante el autor expone que en cuanto al funcionamiento político:

el Estado opera como mecanismo de cohesión política, pero cuyo poder está determinado en última instancia por los intereses objetivos de la clase burguesa... En términos clásicos se alude permanentemente al concepto de un comité administrador de los intereses de la burguesía cuando se trata de definir las funciones del Estado en su gestión (Vargas, 1977, p. 61).

Partiendo de la consideración de que el Estado se conforma por un poder central y por otro tipo de poderes que lo complementan, dentro de los cuales se encuentran precisamente las instituciones de las que ya se señalaba más arriba,

estas influyen en las decisiones del Estado y al mismo tiempo, este se ve obligado a buscar formas de conciliar o negociar. En relación a ello, Vargas (1977, p. 63) señala:

los elementos de poder que se constituyen fuera del Estado generalmente se observan como instituciones, en el sentido de que esas fuerzas, sea bajo su organización económica o bajo su organización política, son reconocidas en tanto están institucionalizadas o pertenecen al campo jurídico en donde se desenvuelven sus funciones... (y agrega), cuando se las observa políticamente, estas fuerzas pueden agruparse en torno a los partidos políticos, a la burocracia civil o militar o en torno a las distintas áreas que dentro del propio Estado determinan su subdivisión en poder ejecutivo, legislativo o judicial, banca central y sistema paraestatal de empresas.

Es entonces en la subdivisión del poder ejecutivo donde se localizan las instancias de poder que determinan las acciones que se aplican a través de planes, programas y proyectos y que direccionan las políticas públicas sectoriales, como es el caso que nos ocupa relativo a la cuestión de la urbanización. Pero en este punto vale la pena hacer una reflexión, a la vez que precisión, en el sentido del enfoque de las estructuras de poder donde se diseñan y operan las políticas públicas, cabe hacer la precisión de que por parte de los sectores que no conforman al Estado, como son los sectores de los trabajadores, las clases medias, los grupos de campesinos, y grupos marginales en general, reciben los efectos, muchas veces negativos, de la aplicación de esas acciones del Estado y del gobierno respectivo a través de las políticas públicas.

Vista así esta cuestión, Rofman (2016), señala que equivale a un enfoque de base sociopolítica, ya que plantean que el complejo de políticas públicas alude a la expresión de interacciones entre las dependencias estatales y fuerzas sociales que dan vida a la sociedad. Las intervenciones estatales se definen y desenvuelven en según sus relaciones con los actores e instituciones ajenas al Estado, formando así un nexo con la perspectiva participativa de la ciudadanía. En otras palabras, remite al conjunto de decisiones institucionalizadas intervinientes en procesos de interacción política, ello en función de un cierto problema, cuestión o asunto. Por su parte, Oszlak y O'Donnell (1981), caracterizan a las políticas públicas, como acordes de un proceso social tejido en torno a una cuestión socialmente problematizada (donde). Las intervenciones del Estado se construyen en una dinámica de relaciones de colaboración y conflicto con la sociedad” (citado en Rofman, 2016, p. 15).

Sin embargo, desde la perspectiva que Bobbio (2001, p. 28) se plantea que lo público que representa el Estado, más que colaboracionista es en realidad un ente dominante, ya que,

la supremacía de lo público se basa en la contraposición del interés colectivo al interés individual, y en la necesaria subordinación, hasta la eventual supresión, del segundo al primero... la primacía de lo público adopta diversas formas de acuerdo con las diversas maneras en que se entiende el ente colectivo -la nación, la clase, la comunidad del pueblo.

Si bien históricamente está demostrado que el Estado es dominante sobre el conjunto de la sociedad, desde luego con sus diferencias específicas de acuerdo al espacio y tiempo de que se trate, no debe ser un justificante absoluto que marque la asignación de un poder inamovible, pues está de por medio la supervivencia de la sociedad global en cuanto a la responsabilidad del Estado en conducir los

destinos de la población hacia mejores condiciones de vida. Más aún, en la etapa actual en que en la agenda pública están varios asuntos que atender, que van desde el cambio climático, la democracia real, el desarrollo sustentable, por citar sólo algunos.

### **Algunos antecedentes de políticas públicas de tipo urbano en México**

Fue en la década de los setentas del siglo pasado que el crecimiento demográfico se empezó a ver con mayor énfasis como un problema, pues la población había crecido de manera impactante producto de las grandes migraciones campo-ciudad y como efecto del crecimiento económico y de los procesos de urbanización de las grandes ciudades. Por ello, la legislación en materia de desarrollo urbano y de ordenación del territorio, no se hizo esperar, están, por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 (LGAH), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 (PNDU), el Programa Nacional de Vivienda 1978-1982 (PNV).

Y precisamente al hacer un análisis de esta reglamentación que formó parte sustancial de las políticas públicas en materia de urbanización, se identifican omisiones que en la práctica impactan en forma negativa, como es lo que señalan Delgado y Perló (2000, p. 42) en cuanto a que esa legislación, aunque se hace referencia al mercado del suelo, eso no ha garantizado claridad para estructurar políticas públicas eficaces que impacten en la regularización del suelo. En esos documentos no hay una formulación clara y abierta sobre el tema importante del mercado del suelo, ni de sus rasgos principales, ni un diagnóstico de su funcionamiento, sólo se dice en la LGAH que: “el mercado del suelo tiene un funcionamiento especulativo”, y esta misma idea fue retomada en el PNDU de 1978, y en el PNV de 1978-1982; alcanzando a visualizar que la constante alza de precios del suelo afectaba a los sectores de bajos ingresos al no poder adquirir lotes urbanos, por lo que tuvieron que ocupar de manera ilegal predios en la periferia de las ciudades con la desventaja de la falta de servicios básicos.

Esta situación propició la movilización social y organización política de amplios sectores populares, principalmente de los más marginados; y desde las altas esferas de gobierno y con la intención de mitigar el descontento social, se tomaron medidas para inducir la distribución de tierra con sentido social, dando facilidades para que la población más desfavorecida tuviera acceso a los beneficios del desarrollo de esa época. Para ello, se facultó a algunas instituciones gubernamentales para que participaran, bajo ciertas normas, en la oferta y en la demanda de suelo a través de la bolsa de tierra federal, de los nuevos centros de población y de la creación de zonas urbano-ejidales.

Y como es natural, desde el punto de vista de los procesos políticos propios del contexto latinoamericano como en este caso México, las políticas públicas por tradición de la cultura política, toman una vigencia sexenal a tal grado que “cada sexenio se inventa el país”. Por ello, se continuó elaborando los documentos normativos para los años posteriores, como fueron; el Programa de Suelo Urbano y Reservas Territoriales de 1992 (PSUyRT), el Programa de Regulación del Suelo Urbano y Administración Urbana de 1992 (PRSUyAU), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (PNDU). Y en lo que

va de las últimas dos décadas, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDUyOT), el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2007-2012, y recientemente, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.

En el PRSUyAU de 1992 se reconoció la necesidad de regular el mercado del suelo urbano debido a que la falta de control provoca inequidades e ineficiencias, además de limitar la inversión. Sin embargo, no debe perderse de vista que el PSUyRT de 1992, tuvo como contexto las reformas al Artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria, cuya orientación fue dar mayor sustento a la intervención del Estado en los procesos de regulación, transferencias y aprovechamientos de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y para la vivienda; el propósito era ofrecer suelo urbanizado a los sectores más pobres, así como respetar los derechos de los núcleos campesinos en los procesos de urbanización de los terrenos ejidales y comunales, y romper el ciclo perverso de invasión-regularización por medio de la delimitación de reservas territoriales para vivienda y otros usos.

Otra de las acciones importantes fue que, en ese mismo año de 1992, la Secretaría de Desarrollo Social aprobó la creación del Programa Cien Ciudades Medias, con el fin de conformar una red de primera jerarquía de localidades alternativas a las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país; el objetivo era promover un sistema urbano nacional más equilibrado y eficiente en el cual se eliminaran gradualmente las deseconomías de escala y de aglomeración. El hecho es que era urgente implementar una estrategia que revirtiera la tendencia marcada desde los años setentas y ochentas, hacia una alta concentración poblacional, principalmente urbana en las zonas metropolitanas.

El Programa Cien Ciudades Medias hacía énfasis en la estrategia de incorporar suelo al desarrollo urbano, principalmente para satisfacer las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y del propio crecimiento de las ciudades medias. De ello se derivaron acuerdos y avances con los núcleos ejidales para incorporar tierra al uso urbano en consonancia con lo establecido en la Ley Agraria y en coordinación con el sector público como desarrollador y el sector privado como inversionista.

Si bien ha habido iniciativas importantes por parte del Estado para normar el mercado del suelo, éstas no han sido suficientes para lograr los propósitos en su totalidad, debido a que la aplicación de la normatividad ha sido sumamente raquítica, pues la urbanización y la ocupación del suelo han respondido más a la dinámica de los intereses de los desarrolladores confabulados con autoridades mediante la aportación de cuotas para el otorgamiento de permisos de construcción, y para evitar o aprobar la supervisión de las obras terminadas, que en muchos casos, reflejan irracionalidad y situaciones absurdas en cuanto a su funcionalidad y utilidad social.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que falta mucho por hacer para que el Estado cumpla con sus responsabilidades para encauzar un desarrollo urbano planificado, pues hasta ahora las políticas públicas para regular el suelo, no han garantizado un mercado equitativo. Y en todo caso, la débil actuación de las instituciones públicas, es la causante en buena medida del libre accionar de las fuerzas del mercado, que por su propia dinámica y naturaleza se mueven en los ámbitos especulativos de los diferentes segmentos del mercado del suelo.



Cuando menos en el PNDUyOT 2001-2006, se reconoce esta situación al señalar que:

La organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de la intervención del gobierno a través de su acción sectorial. En muchas ocasiones, la interacción de estos factores resulta incongruente y compromete el desarrollo territorial (PNDUyOT, 2001, p. 11).

Y más adelante se agrega que:

Por su magnitud y por su ritmo de crecimiento, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. El proceso de urbanización marcó el patrón actual de distribución de la población: el 50% de la población se localiza en sólo 7 entidades federativas: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán (PNDUyOT, 2001, p. 13).

Entonces, para un adecuado encauzamiento del desarrollo urbano mucho depende de las acciones y definiciones de política pública, y sobre todo, de voluntad política para aplicar la normatividad en los procesos urbanos, pero también de los conocimientos técnicos en materia de dinámica real de los mercados del suelo, donde en ciertas condiciones los precios de la tierra se desploman tanto en términos absolutos como relativos, de tal manera que este tipo de información es básica para la toma de decisiones.

En el caso de la vivienda, los retos para atender la demanda en el contexto del crecimiento urbano son de gran complejidad, como lo muestran los siguientes datos; por ejemplo, se estimó que para el periodo 2001-2006, la población urbana crecería en 7.6 millones de personas y se formarían cerca de 2.7 millones de hogares, con un requerimiento de 4 millones de nuevos empleos. En concordancia con ello, y para atender su dinámica de crecimiento, se calcularon los siguientes datos: a) Ampliar su extensión a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006, equivalía a 96 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana de la Ciudad de México; b) De esa superficie, 57 mil hectáreas, esto es, el 60%, deberían destinarse a uso habitacional y aproximadamente 39 mil hectáreas, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad (PNDUyOT, 2001, pp. 14-16). Estos datos demuestran que la dimensión del problema urbano, es sumamente grave y preocupante en todo el país, más aún porque las acciones que se hacen para atenderlo son rebasadas por la dinámica de la urbanización cotidiana.

Obviamente que este es un proceso permanente de crecimiento y de requerimientos de espacios para asentamientos humanos; así, por ejemplo, se registró que:

en el periodo 2000-2012 se incorporaron 159,612 hectáreas de suelo para vivienda, cifra que superó las necesidades reales de dicho periodo. Sin embargo, la mayor parte de este suelo ha sido transferido a desarrolladores inmobiliarios, sin que se considere en la mayoría de los casos la posibilidad de contar con una reserva de suelo para otros usos urbanos, por ejemplo: vivienda social, espacios públicos, entre otros (PNDU, 2014, p. 10).

En consecuencia, se reconoce que el problema urbano se ha complicado aún más, debido al crecimiento desordenado, pues se dice que “el principal reto

que enfrentan las ciudades y metrópolis en los próximos años es hacer frente al aumento y concentración de la población urbana, que pasará de 80.4 millones en 2010 a 103.3 en 2030” (PNDU, 2014, p. 10).

No obstante, existe disponibilidad de suelo para cubrir las necesidades de vivienda, pero como faltan políticas públicas que realmente atiendan las necesidades de la población y ante un esquema dominante de libre mercado, en este caso del mercado del suelo, entonces el problema se agudiza y sin expectativas de mejora en el corto plazo ni en el largo plazo. Al respecto, se anotan los siguientes datos: El suelo vacante identificado tiene potencial para albergar 7.1 millones de viviendas, cifra por encima de los requerimientos de vivienda que se estiman para la presente administración. Asimismo, podría cubrir el 65% de las necesidades de suelo para vivienda y desarrollo urbano al 2030 (PNDU, 2014).

Es aquí donde toma vigencia analítica, y diríamos, de carácter metodológico respecto al planteamiento inicial del presente trabajo, sin dejar de lado el aspecto político que en sí mismo es de gran relevancia, pues los diversos problemas y efectos que ocasiona la carencia de políticas públicas eficaces, eficientes, y sobre todo que estén sujetas a procesos de evaluación real y efectiva, se hacen urgentes de resolver en lo inmediato, ya que desde las mismas instancias de gobierno se reconocen esas dificultades, por decir lo menos, pero en rigor debe decirse, de lo sesgado de la actuación del Estado Mexicano, en este caso, y las políticas públicas que lejos de atender los graves problemas que padece la sociedad y los fuertes impactos negativos al ambiente, se da mayor prioridad y atención a los intereses políticos y económicos de los que detentan el poder.

Como ejemplo de que, a lo largo de los años, desde el ámbito del gobierno, se siguen reconociendo carencias, es lo siguiente:

resulta relevante la creación de instancias de coordinación entre distintos órdenes de gobierno. La expansión de las ciudades sobrepasó los límites geopolíticos, generando necesidades de coordinación para el desarrollo de las ciudades...La carencia de un marco legal adecuado para la gestión de las zonas conurbadas y metrópolis ha provocado acciones desarticuladas e incluso contradictorias en temas como: planeación urbana; dotación de equipamiento, homologación de normativa administrativa, hacendaria y de inversión; movilidad, y prevención y atención de riesgos. La escasa coordinación entre gobiernos municipales en combinación con el plazo tan corto de gestión con el que cuentan, la falta de capacitación y continuidad de sus cuadros administrativos, así como la carencia de herramientas técnicas de planeación, incentiva la politización de la toma de decisiones y promueve la existencia proyectos sin visión de largo plazo ni planificación del territorio y de las ciudades (PNDU, 2014).

El espacio para vivienda dentro de la ciudad requiere de encadenamientos de lugares que permitan al individuo moverse entre el espacio público y el privado. La vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad, ya que se inserta en un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura; además de problemas como el hacinamiento, la saturación de lotes familiares para nuevas viviendas y asentamientos irregulares.

Es un hecho que la falta de infraestructura y servicios limita la oferta de suelo, ocasionando con ello procesos de crecimiento desordenado, con asentamientos

irregulares que se dan en espacios inapropiados para el desarrollo, por lo que la dotación de infraestructura en ellos resulta dos o tres veces más costosa. En términos generales, cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional, por lo que cuantificar la demanda de suelo para asentamientos humanos es una prioridad en sí misma, al igual que para reservas territoriales.

La demanda de espacios para asentamientos humanos que se propone en el PNDUyOT 2001-2006, pudiera parecer viable para “repoblar los centros urbanos mediante la aplicación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas”, bajo la justificación de que el abandono de las zonas centrales de las ciudades provoca el quebrantamiento de las finanzas municipales al subutilizar la infraestructura de transportes y servicios; lo cual es cierto, pero no se puede estar totalmente de acuerdo con ello, porque precisamente uno de los aspectos negativos de las actuales ciudades, es la saturación del tráfico vehicular en zonas céntricas, lo que causa contaminación, deterioro de la calidad de vida de la gente, altos costos de traslado medidos en horas/hombre que impactan en menor productividad y en situaciones de inseguridad.

Además las áreas centrales de las actuales ciudades no deben considerarse parte fundamental del mercado del suelo, aunque en términos estrictamente económicos si lo sean, sobre todo si se pretende planificar el desarrollo habitacional, ya que la prioridad es definir territorialmente un mercado de suelo que ayude a resolver problemas concretos como es la demanda de vivienda, principalmente para la generalidad de las familias que disponen de ingresos medios y bajos; por lo que el centro de la ciudad, desde esta perspectiva, se convierte en un espacio elitista e inalcanzable que no ayuda a resolver esa problemática. Sin embargo, se debe tener claro que las áreas centrales de las ciudades tienen gran relevancia al formar parte del patrimonio cultural y turístico, que al ser rescatadas y puestas en circulación captan ingresos municipales, generan empleos y apoyan la competitividad de las ciudades entre otras funciones.

En este contexto, el desafío de las políticas públicas es, entre otros aspectos, garantizar un funcionamiento eficiente de las ciudades, así como enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, al equipamiento y a los servicios urbanos; todo ello en condiciones de estructuras urbanas marcadas por amplios procesos de “metropolización”, donde el asunto de la gobernanza, por sólo mencionarlo, es de gran prioridad avanzar en constituir gobiernos metropolitanos, y en general, impulsar asociación de redes de ciudades y aglomeraciones urbanas de asentamientos humanos con características comunes, en lo económico, en lo social y en los aspectos funcionales relativos a flujos de bienes y servicios, personas, recursos financieros e inclusive información y conocimiento. Sin dejar de lado que están presentes procesos de suburbanización[1] en las periferias de las ciudades con grandes extensiones de tierra y que constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorios; localizándose también áreas donde la rururbanización[2] es generada por la inercia que conlleva la urbanización sobre el medio rural. Estas estructuras urbanas conviven, se relacionan y se condicionan mutuamente en un proceso dialéctico.

## **La importancia de la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana**

Otro de los desafíos en materia de políticas públicas, está relacionado con el grado de consenso en los procesos de planeación y de intervención en el espacio público. A pesar de una tendencia generalizada a la apertura de espacios de participación ciudadana que, en el marco de la gobernanza, el fortalecimiento de espacios de deliberación pública en la materia continúa siendo un reto importante, especialmente en el ámbito municipal. En este sentido, se entiende a la participación ciudadana como “la capacidad de los ciudadanos como individuos, o bien como grupos organizados, para obtener respuesta a sus demandas o influir en las decisiones y acciones que lleva a cabo el Gobierno” (Graizbord, 1999, p. 158). Con fines de esta investigación se realizó una entrevista a un funcionario del Ayuntamiento de San Andrés Cholula, para indagar sobre los espacios de participación ciudadana que se implementaban en los procesos de planeación urbana. Dentro de los señalamientos realizados por el entrevistado, se encuentra que, a pesar de la existencia de espacios participativos, estos tienen poca asistencia por parte de la ciudadanía y de grupos organizados. Dentro de las explicaciones plausibles se encuentra que a pesar de la relevancia de la discusión colectiva para los procesos de planeación, la participación, en cierto sentido, requiere que el ciudadano disponga de tiempo y recursos en su cotidianidad para ejercer una participación efectiva, así como se confirma la idea que el espacio destinado a la participación no es indiferente a las dinámicas políticas y su resultado dependerá del andamiaje institucional y las coyunturas políticas que ejercen cierto control sobre los ejercicios ciudadanos, lo que los convierte muchas veces en un espacio de legitimación más que de deliberación.

## **Resultados**

Ante esta situación, se aporta información empírica respecto al tema de la vivienda en el medio urbano como parte de las acciones de política pública, lo que permite hacer una evaluación de cómo se actúa desde la instancia pública como lo es el municipio, en este caso de estudio que es parte de un proyecto de investigación para tesis de maestría (Hernández, 2022), en Yauhquemehcan, Tlaxcala. Donde se ha presentado con mayor impacto en los últimos años, el problema de la desocupación de la vivienda de interés social; para paliar, que no resolver, el problema de la vivienda de interés social que es desocupada por varios factores inherentes, precisamente, a los sesgos en el diseño y aplicación de la política pública de vivienda a través de los diferentes organismos del Estado. Los resultados de la aplicación de una guía de entrevista se sintetizan de la siguiente manera.

De inicio, el municipio cuenta con un plan de desarrollo urbano, pero no actualizado, no obstante que se encuentra ubicado en una de las dos zonas metropolitanas más importantes de la entidad. Otro aspecto que marca deficiencias de la acción pública, es que una parte mínima de los fraccionamientos se encuentran municipalizados, sin embargo, aún existen fraccionamientos pendientes de llevar a cabo su trámite porque varios de ellos no cuentan con todos los requisitos que se establecen en la ley, pues algunos tienen entre 8 y

10 años que no han llevado a cabo los trámites correspondientes. Esta situación crea obstáculos, pues por ley el municipio se encuentra impedido y limitado para otorgarles servicios públicos. En cuanto al registro de vivienda desocupada, el municipio no cuenta con datos certeros del fenómeno, sólo derivado de las entrevistas llevadas a cabo, se pudo saber que existen muchas casas que están sido abandonadas, algunas otras los fraccionadores las dejaron inconclusas con muchas deficiencias de construcción. Algunas viviendas han quedado disponibles para renta y otras aún están en espera de ser vendidas. En términos generales, el índice de desocupación es de alrededor del 15-20%.

Por último, se puede concluir que derivado de este abandono en la intervención pública y lógicamente en ausencia de una política pública de urbanización eficaz que garantice mejores condiciones de vida, en los fraccionamientos donde se encuentran viviendas no ocupadas surgen muchos problemas de acumulación de basura, cierre del tránsito vehicular, inseguridad, aunado a que las edificaciones sufren deterioro por su condición de vivienda vacía (en la infraestructura urbana como es el caso de las guarniciones, las banquetas y los pavimentos, redes de agua potable y alcantarillado), y con afectaciones a la imagen urbana.

## Conclusiones

La visión parcial de las instituciones al momento de la aplicación de políticas públicas, denota además de debilidad analítica y cognoscitiva de la problemática real de los procesos de urbanización, la priorización del factor político para la toma de decisiones o para mantener inerte el sentido de las acciones de política pública, con lo cual quedan fuera muchos temas y problemas por atender en beneficio de la población.

Si bien el marco normativo general que da pauta para el diseño y formulación de políticas públicas es completo, y en varios casos, congruente, en el momento de la puesta en marcha de los planes y programas se pierden de vista los objetivos y metas, pero lo más relevante, es que quedan fuera los verdaderos actores de los problemas a resolver, como es la sociedad que se busca beneficiar, las comunidades, grupos que se ubican en los diversos sectores de actividad, como son campesinos, indígenas, por citar algunos.

Las acciones del Estado están marcadas por la política neoliberal cuyos resultados no están llevando necesariamente a un destino del suelo en las mejores condiciones que garanticen un crecimiento urbano sustentable. Como consecuencia lógica de este proceso todas las áreas conurbadas de las ciudades se ven sujetas a fuertes presiones en la ocupación y cambio en los usos del suelo con efectos en cadena en términos de especulación comercial y degradación ambiental.

Un hecho innegable es que los acelerados ritmos de urbanización han dejado atrás todo plan y medidas de previsión del crecimiento y ocupación del espacio, al grado que los programas de ordenamiento territorial han llegado a ser inoperantes en su aplicación; asimismo, hay que reconocer que no se cuenta con mecanismos de planeación intermunicipal que armonicen las acciones en este nivel de gobierno, y mucho menos, con los órdenes de gobierno federal y estatal. Al mismo tiempo, las autoridades no disponen de información suficiente

y necesaria para sustentar sus decisiones en lo que a desarrollo urbano se refiere, y tampoco, tienen en su agenda el asunto de medir el impacto de esas acciones en las condiciones de vida de la población y del medio ambiente.

## Referencias

- Aguilar, C. y Lima, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 15.
- Aguilar, L. (Comp.). (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Bobbio, N. (2001). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9(2), 180-229.
- Cabrero, E. (1998). Estudio introductorio. En Bozeman, G. (Coord.). *La Gestión Pública. Su Situación Actual* (pp. 19-36). México: Fondo de Cultura Económica.
- Caldera, A. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos desde la ciencia política*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto, M. (2002). *Participación Ciudadana y políticas públicas en el Municipio*. México: Movimiento Ciudadano para la democracia.
- Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- Cosío, D. (1972). *El Sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Delgado, A. y Perló, M. (2000). *El Estado del Conocimiento sobre el Mercado del Suelo Urbano en México*. México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Graizbord, B. (1999) Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(5), enero-junio, 149-161.
- Hernández, E. (2022). *La desocupación de la vivienda de interés social y sus efectos urbanos en el contexto metropolitano. Caso de estudio en el municipio de Yahquehcan, Tlaxcala* (Tesis de maestría en proceso). México: El Colegio de Tlaxcala.
- Knoepfel, P. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Loeza, S. (2010). La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática. En Loeza, S. y Prud'homme, J. (Coord.). *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos* (pp. 23-70). México: El Colegio de México.
- McCourt, W. (2002). New Public Management in developing countries. En McLaughlin, K., Osborne, S. y Ferlie, E. (Eds.). *New Public Management. Current trends and future prospects* (pp. 227-242). London and New York: Routledge.
- Pardo, M. (2010). El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación? En Loeza, S. y Prud'homme, J. (Coords.). *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y procesos políticos* (pp. 71-120). México: El Colegio de México.
- PNDU. (1995). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*.
- PNDUyOT. (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*.
- PNDU. (2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2014-2018*.

- Rodríguez, F. (Coord.). (2018). *Políticas Públicas Focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rofman, A. (Comp.). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sabine, G. (1975). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, G. (1977). Notas de clase de Samuel Lichtensztein: los enfoques de política económica. Notas elaboradas con base en el curso de *Política económica* impartido por Samuel Lichtensztein en el CIDE en 1977.

## Notas

- 1 Se refiere a la urbanización de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades las cuales constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorio que no cuentan con la variedad de usos del suelo que permiten la realización plena de la vida urbana (PNDUyOT, 2001, p. 15).
- 2 Indica la inercia que conlleva la urbanización sobre el medio rural a partir de las transformaciones tecnológicas y del modo de producción, diluyendo paulatinamente la dicotomía rural-urbano (PNDUyOT, 2001, p. 16).