



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLÁN  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES-ARAGÓN**

**¿CÓMO CAMBIAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? ANÁLISIS DE LA POLÍTICA URBANA DE  
MÉXICO EN 1993 Y 2016.**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**PRESENTA**

**JASON ALEXIS CAMACHO PÉREZ**

**COMITÉ TUTORAL**

**DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN (TUTOR PRINCIPAL) (FCPyS-UNAM)**

**DRA. ARACELI PARRA TOLEDO (FES ACATLÁN-UNAM)**

**DR. JAVIER DELGADILLO MACÍAS (CRIM-UNAM)**

**DR. ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA (IIS-UNAM)**

**DR. HENIO PABLO LUIS HOYO PROHUBER (DEI-CIDE)**

**MÉXICO, CIUDAD DE MÉXICO A 20 DE FEBRERO DE 2024**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Un hombre que tenga confianza en sí mismo debe tener confianza en los demás, en la corrección y rectitud del universo. Cuando un hombre está anclado así, deja de preocuparse por la corrección de las cosas, por la conducta de sus semejantes, por lo bueno y lo malo, la justicia y la injusticia. Si sus raíces están en la corriente de la vida, flotará en la superficie como un loto y florecerá y dará fruto. Obtendrá su alimento de arriba y de abajo; hundirá sus raíces cada vez más profundamente; sin temer ni las profundidades ni las alturas. La vida que hay en él se manifestará en el crecimiento y el crecimiento es un proceso inacabable, eterno. No tendrá miedo de marchitarse, porque el deterioro y la muerte son parte del crecimiento. Comenzó como una semilla y como tal regresará. Los comienzos y los finales son sólo etapas parciales del eterno proceso. El proceso lo es todo... el camino... el Tao.”

**Henry Miller-Sexus**

## **Agradecimientos**

La conclusión de este trabajo representa el mayor esfuerzo académico que he realizado en mi vida hasta este momento. Fueron cuatro años que han pasado en un abrir y cerrar por lo que me es complicado procesar todos los cambios que viví; comprender que el cambio es parte de la naturaleza, es inevitable y persistente en cada día de nuestras vidas fue lo que me impulsó a realizar este trabajo de investigación. A pesar del cambio no quiero dejar de agradecer a las principales constantes de mi vida: mi familia, mis amigos, mis mentores y mis colegas.

A mi esposa Cintia por su inmenso amor, compañía y dedicación a hacer vida conmigo, gracias por acompañarme cuatro años en este proceso incluso cuando dude de mis capacidades iniciales para la investigación. Gracias por hacerme coincidir con nuestros perritos que siempre han sido parte fundamental de mis ánimos y motivación diaria.

A mis padres Rubén y María Eugenia por darme el regalo de la vida, educarme con el ejemplo y procurar en mí que siempre sea agradecido por lo que la vida me da.

A mi hermano Giordano por enseñarme la virtud de la bondad y la nobleza y siempre procurar mi bienestar.

A mi hermana Pamela por su amor incondicional a pesar de la distancia y a su familia por darme la bendición de ver florecer la vida y un cachito de todos nosotros en mis sobrinas.

A mis hermanos Fernando, Eder, Iván y Javier por una vida de amistad y gratos momentos en el barrio.

A mi mentor, colega y amigo el Dr. Maximiliano García por casi 10 años de amistad, mentoría y acompañamiento. Gracias por siempre respaldarme, creer y procurar en mí el pensamiento crítico y una mente abierta a las posibilidades. Por académicos como usted nuestra Universidad es la mejor institución educativa de nuestro país. Al Mtro. Daniel Ortega por su camaradería, consejos y acompañamiento profesional. Sin duda hacer equipo con ustedes ha sido de las experiencias más enriquecedoras de mi vida académica.

A mis amigas Anahí, Alanisse, Azul, Fabiola, Naylea y a mis amigos Gabriel, Aldo, Beto Irvin, Antonio, Pablo, Mauricio, Manuel, Emilio, Pedro-Emilio, Diego y Getzael por todo su apoyo en la academia y fuera de ella, me enorgullece ser amigo de personas tan talentosas.

Al Dr. José Luis Méndez por su apoyo en su seminario de investigación y a mi Comité Tutorial: la Dra. Araceli Parra, el Dr. Javier Delgadillo, el Dr. Antonio Azuela y el Dr. Henio Hoyo, por creer en mí y en mi proyecto doctoral, sin duda fue una fortuna contar con una académica y académicos tan dedicados y talentosos.

A mis alumnas y alumnos por ser mi principal motor profesional y motivacional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que por 15 años me ha cobijado, formado y brindado todas las herramientas analíticas y profesionales con las que he podido retribuir a mis alumnos y a la sociedad.

Al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías por la inversión que hizo en mis estudios doctorales.

## **Dedicatoria**

Dedico este trabajo a mi abuela Josefina y a la memoria de mis abuelos Don Toño, Oliva y David, es un orgullo ser su nieto y espero que vean en este escrito un resultado y logro colectivo del trabajo que hicieron por décadas para procurar a sus familias.

# Contenidos

<b>Introducción</b> .....	6
<i>Rastreo de procesos como estrategia metodológica</i> .....	16
<b>Capítulo 1</b> .....	22
<b>Políticas públicas y cambio: Un marco analítico</b> .....	22
<b>1.1. El campo disciplinario de las políticas públicas y su enfoque procesal</b> .....	22
<b>1.2. El cambio en y de políticas</b> .....	27
<b>1.3. Principales subenfoques del cambio de políticas</b> .....	30
1.3.1. <i>Incrementalismo</i> .....	31
1.3.2. <i>Cambio institucional</i> .....	32
1.3.3. <i>Dinámicas de las políticas</i> .....	33
1.3.4. <i>Corrientes múltiples (Multiple Streams Framework)</i> .....	34
1.3.5. <i>Coaliciones promotoras (Advocacy Coalitions Framework)</i> .....	36
1.3.6. <i>Equilibrio interrumpido (Punctuated equilibrium Framework)</i> .....	38
<b>1.4. Tipos de cambio</b> .....	41
1.4.1. <i>Cambio incremental vs paradigmático</i> .....	42
<b>Capítulo 2</b> .....	47
<b>Marco institucional de la política urbana en México</b> .....	47
<b>2.1. El urbanismo como un asunto de política pública</b> .....	47
<b>2.2. Antecedentes históricos de la política urbana en México</b> .....	50
2.2.1. <i>La incursión del urbanismo en México</i> .....	50
2.2.2. <i>Evolución del crecimiento urbano en el país</i> .....	52
<b>2.3. Marco institucional de la política urbana en México</b> .....	54
2.3.1. <i>Incorporación de los asuntos urbanos a la agenda institucional</i> .....	55
2.3.2. <i>Instrumentos de la política urbana</i> .....	57
<b>2.4. El cambio de políticas y la política urbana</b> .....	66
<b>Capítulo 3</b> .....	69
<b>El cambio en la política urbana en 1993 y 2016</b> .....	69
<b>3.1. Descripción del contexto histórico de 1988-1993</b> .....	69
3.1.1. <i>Contexto internacional</i> .....	70
3.1.2. <i>Contexto político nacional</i> .....	70
3.1.3. <i>Contexto económico</i> .....	73
3.1.4. <i>Contexto social</i> .....	76
<b>3.2. Rastreo del cambio en la política urbana 1993</b> .....	78

3.2.1. <i>Transferencia de políticas públicas</i> .....	78
3.2.2. <i>Consolidación de una comunidad de políticas</i> .....	79
3.2.3. <i>Cambio en la imagen de la política</i> .....	82
<b>3.3. Descripción del contexto histórico de 2012-2016</b> .....	83
3.3.1. <i>Contexto internacional</i> .....	84
3.3.2. <i>Contexto político nacional</i> .....	85
3.3.3. <i>Contexto económico</i> .....	88
3.3.4. <i>Contexto social</i> .....	90
<b>3.4. Rastreo del cambio en la política urbana 2016</b> .....	92
3.4.1. <i>Transferencia de políticas</i> .....	92
3.4.2. <i>Consolidación de una comunidad de políticas</i> .....	93
3.4.3. <i>Cambio en la imagen de la política</i> .....	96
<b>3.5. Comprobación del rastreo de procesos</b> .....	98
<b>Capítulo 4. Los resultados del cambio ¿Realmente cambió el paradigma de la política urbana?</b> .....	101
<b>4.1. El rol de la transferencia de políticas como variable explicativa</b> .....	101
4.1.1. <i>¿Cómo se realiza la transferencia en el caso de la política urbana en México?</i> .....	102
<b>4.2. Caracterización del tipo de cambio ¿Paradigmático o incremental?</b> .....	108
4.2.1. <i>La línea difusa en la variable dependiente</i> .....	110
<b>4.3. Los resultados del cambio</b> .....	111
4.3.1. <i>Cambio jurídico</i> .....	111
4.3.2. <i>Cambio programático</i> .....	116
<b>4.4. La política urbana 2019-2024</b> .....	120
4.4.1. <i>Marco institucional e instrumental de la política urbana en la actualidad</i> .....	121
<b>Conclusiones</b> .....	131
<b>Referencias</b> .....	138
<b>Anexo 1. Matriz de resultados de entrevistas a profundidad</b> .....	148
<b>Anexo 2. Cambios en conceptos fundamentales de la Ley General de Asentamientos Humanos.</b> .....	157

## Introducción

El análisis del cambio en políticas públicas es un tema estudiado en Estados Unidos y Europa desde la década de los años noventa, pero recientemente se ha incorporado en las agendas de investigación en América Latina, por lo que en contextos como el mexicano no ha sido ampliamente analizado. Previo a esa época, el cambio ni siquiera se consideraba pues se asumía que las políticas siempre seguían la lógica del ciclo de políticas 1. Definición de problemas, 2. Inserción a la agenda, 3. Diseño, 4. Implementación y 5. Evaluación por lo que difícilmente cambiaban o el cambio era poco susceptible de ser percibido, no obstante, la práctica gubernamental y el desarrollo de la disciplina terminó por demostrar que las políticas públicas son “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.” (Méndez, 2015, p. 14).

Estudiar y analizar la variable del cambio responde al interés de comprender que las políticas no operan de forma lineal y que, yendo más allá de la premisa de que los cambios incrementales dan como resultado mejoras en el diseño y la implementación de las políticas en amplios lapsos de tiempo, es en los cambios abruptos y desestabilizadores en donde se pueden perfeccionar de manera óptima la integración de mejores propuestas para atender ciertos problemas públicos.

Este planteamiento ha sido estudiado anteriormente (Baumgartner & Jones, 2009; Kingdon, 1984) y la riqueza del estudio del cambio se centra en la posibilidad de analizar diferentes sectores o subsistemas del gobierno y la administración pública. En este sentido, en el caso mexicano, considero que un campo que no se ha estudiado a profundidad el tema del cambio es el de la política urbana, la cual ha estado vigente -en términos incrementales- en la agenda institucional por más de 50 años.

Las ciudades, como objeto de intervención de la política urbana, no son entes ajenos de significado o simples objetos inertes, ya que son creadas por seres humanos los cuales son seres espaciales, por lo que la actividad humana es productora de espacios, lugares y territorios; el ser humano es un ser corporal que se edifica y actúa en su relación con el entorno (Soja, 1989; 2000). Considerando esta premisa, se pensaría que los individuos por sí mismos crean y modifican las ciudades, no obstante, esta visión es limitada ya que las personas al vivir en sociedades y crear gobiernos actúan a través de estos. En este sentido,

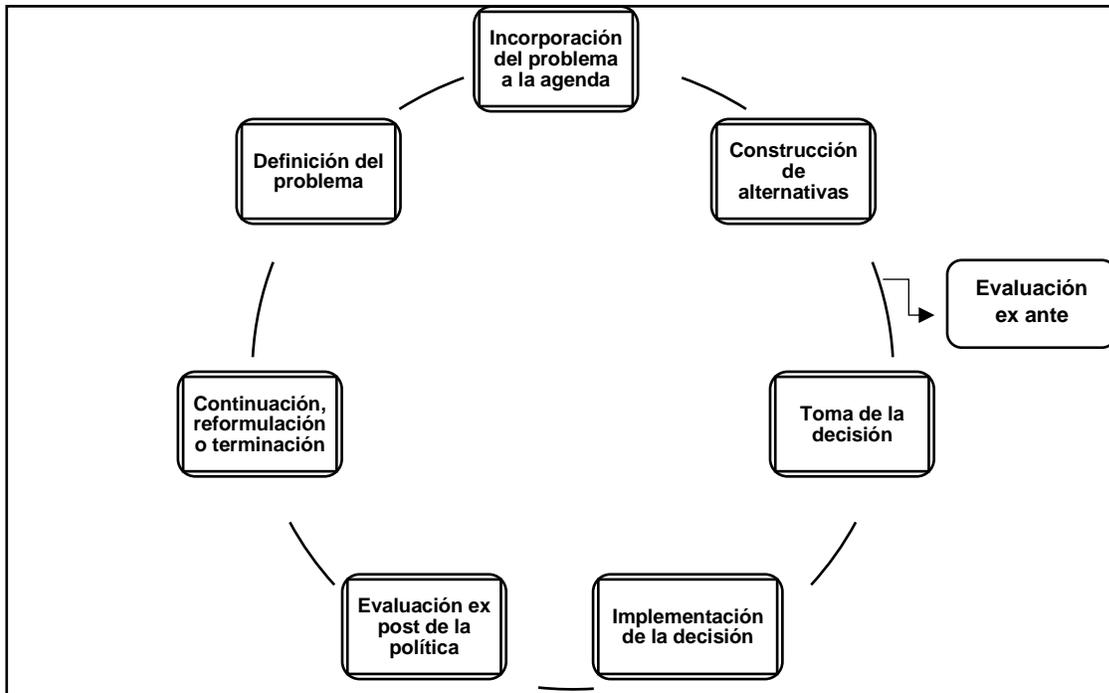
existe una relación espacio-gobierno-personas, en la cual el gobierno a través de políticas, instrumentos y regulaciones interviene en el devenir de la vida urbana.

Por estas razones considero innovador y propositivo este proyecto de investigación puesto que no se centra totalmente en un análisis tradicional del ciclo de política pública o en saber si la política está cumpliendo con sus metas y objetivos por medio de una evaluación *ex post*, sino en entender la complejidad del cambio en la política urbana y si dichos cambios se han centrado en atender a las ciudades como objetos de intervención gubernamental.

Durante las décadas de 1980 y 1990, los estudiosos del campo de políticas públicas comenzaron a centrar su interés en la comprensión y estudio del cambio en las políticas como una respuesta al enfoque incrementalista fundado por Charles Lindblom en 1959 y a la idea circular del ciclo de políticas el cual prescribía que las políticas nunca se terminan y tienden a la continuidad, sin embargo, en la realidad las externalidades y vicisitudes no parecen responder a un esquema gradual o lineal. El objeto de estudio del cambio de políticas son la definición del tema, la estructura y contenido de la agenda (Kingdon, 1984) y algunas de las preguntas que plantea son: ¿Por qué ocurre el cambio (o no)? ¿De dónde viene? ¿Cómo medirlo? ¿Cuándo se vuelve irreversible? ¿Cómo predecirlo? ¿Cuáles son los tipos de cambio?

La finalidad de plantear estas preguntas es ir más allá de las decisiones y acciones públicas estructuradas a través del denominado ciclo de políticas públicas, el cual es una herramienta didáctica y metodológica que ayuda entender de manera ordenada y casi secuencial como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno a través de las diferentes etapas (Véase Figura 1) de una política pública.

**Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.**



Fuente: Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, p. 89.

En este sentido, los motores del cambio en las políticas buscan ser respuestas a implementaciones fallidas o a políticas que no están logrando resolver problemas públicos y se reflejan principalmente en crisis externas, cambios partidistas, diseminación del conflicto, los intereses, las instituciones y las ideas. Asimismo, el cambio se puede categorizar a partir de tipos y niveles (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Tipos de cambio de acuerdo con Hall, 1993; Capano, 2009; Peters & Hogwood, 1983.**

1. Cambios de primer orden: Calibración de instrumentos de política.
2. Cambios de segundo orden: Creación de nuevos instrumentos de política (Instrumentos de reforma)
3. Cambios de tercer orden: Nueva definición de problemas de política, nuevas orientaciones y por tanto nuevas políticas sectoriales
4. Incremental-radical; secuencias lentas y cambios rápidos
5. Cambios en los procedimientos
6. Cambios en el contenido de la política
7. Cambios de comportamiento
8. Cambios de destinatarios
9. Sucesión de políticas

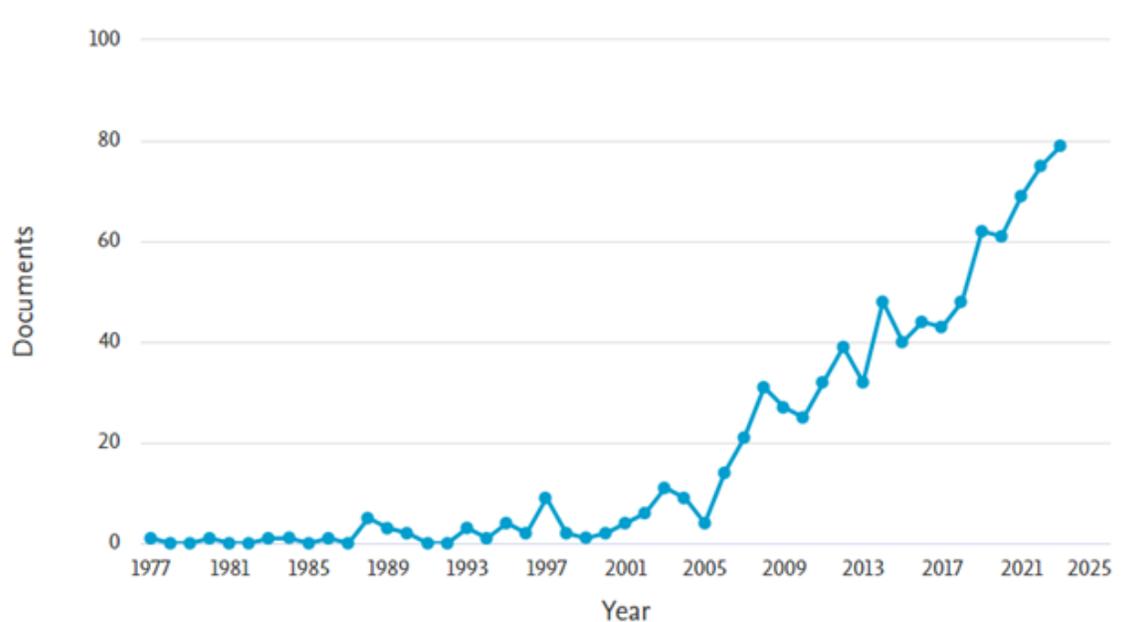
Fuente: elaboración propia con base en Hall, 1993; Capano, 2009; Hogwood, & Peters, 1983.

El interés por estudiar el cambio es consecuencia de los resultados de los procesos de implementación de una política, ya que si éstos “no detonan ni generan los cambios

esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios en la política (changes within policy) o de plano un cambio de política (change of policy).” (del Castillo, 2017, p. 54). En este sentido, el enfoque del cambio en las políticas permite entender por qué en las agendas pública, institucional o decisional no se han considerado ciertos problemas, por qué algunos se mantienen y en qué radica el impulso del cambio de las agendas para incorporar temas potenciales como asuntos de política pública, lo cual se puede analizar y aplicar para entender un asunto público de suma importancia en México: la política urbana.

La agenda pública y de investigación de la política urbana se ha estudiado desde otras disciplinas como la economía, la sociología, la arquitectura y la ingeniería (Kunz, 2017; Azuela, 2010; Castro, 2018) pero en sentido de su diseño urbano y arquitectónico o considerando a las ciudades como objetos de intervención, pero no como productos de decisiones y cambios de política pública. Lo cual incluso puede ser corroborado en la gráfica 1.

**Gráfica 1. Documentos por año en torno a la búsqueda de “Política urbana” y “Políticas Urbanas”.**



Fuente: Scopus, 2023.

Lo que esta gráfica nos muestra es que los temas de “política urbana” y “políticas urbanas” en realidad comenzaron a cobrar relevancia en el campo del urbanismo a partir de 2009 y han mantenido una relevancia en las agendas de investigación de diferentes disciplinas.

Esta investigación asume que el dato anterior es producto del enfoque bajo el cual se gestó la política urbana: el uso de la planeación racional comprehensiva como instrumento de gobierno, la cual se desarrolló bajo una perspectiva económica y de participación ciudadana. Esto en el ámbito urbano fue particularmente preocupante ya que, en términos gubernamentales y de agendas de investigación, se gestó un desprecio hacia la teoría de la ciudad, lo cual implica un nulo entendimiento de las ciudades como objeto de estudio, así como de los instrumentos, políticas y mecanismos para administrar el crecimiento, cuidado y desarrollo de las ciudades al considerar que la mejora económica y la apertura de canales de participación lograrían *per se* el desarrollo del país tanto en el ámbito rural como urbano. En consecuencia,

“una de las principales características del marco jurídico mexicano en materia urbana es la pobreza de los instrumentos, es decir, de los mecanismos para los “cómos”, lo que a su vez explica la baja capacidad operativa de la planeación nacional y el porqué de la zonificación aparece como el instrumento más importante y casi único [...] con lo que condenan a la planeación a seguir siendo un agregado de propuestas que van desde las buenas intenciones hasta planteamientos delirantes.” (Kunz, 2017, p. 37)

Es por ello, que la política urbana en México se enmarca como un caso idóneo para el análisis del cambio debido a que, a pesar de tener más de 40 años de que se institucionalizó la planeación urbana, ésta ha tenido poca efectividad en que las ciudades evolucionen acorde a sus planes de desarrollo urbano, generando deficiencia y contradicción en los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas (Castro, 2018; Rébora, 2017) generando problemas de fragmentación, desigualdad entre la población, precarización, marginación, obstáculos a la movilidad, precarización de la vivienda, etcétera.

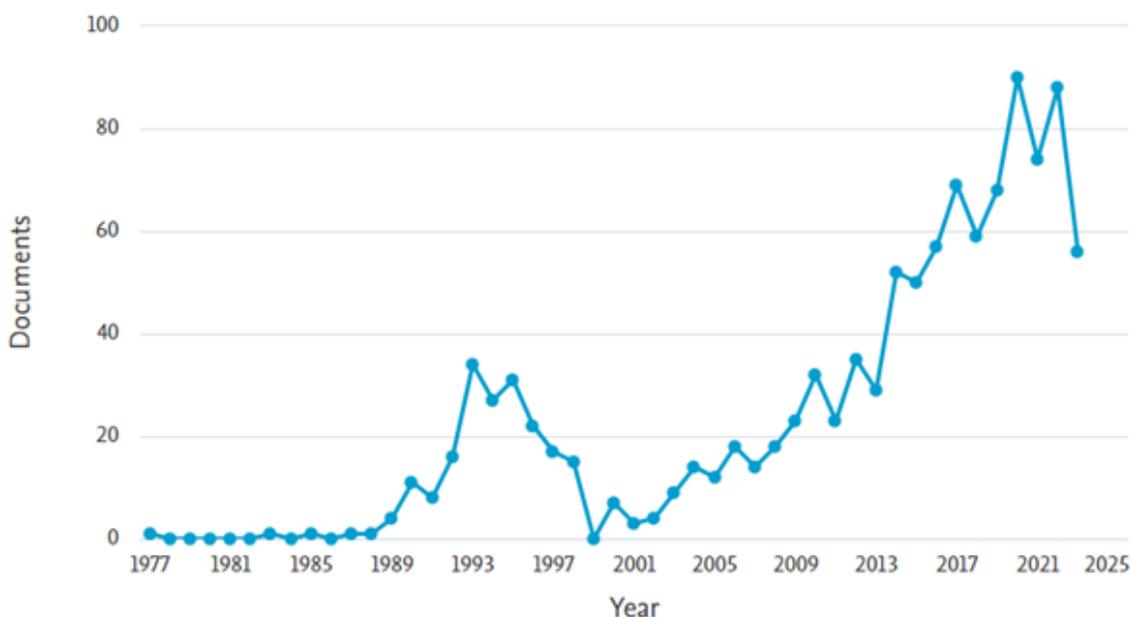
Por lo tanto, los cambios por los que ha atravesado la política urbana en México se distinguen por ser incrementales y algunos de corte paradigmático-gradual (Howlett & Cashore, 2009) esto significa que los temas urbanos han sido situaciones que combinan cambios importantes pero progresivos, lo que se refleja en políticas incrementales que no innovan ante problemas emergentes como la contaminación ambiental, la segregación socio-espacial, el hacinamiento, saturación de medios de transporte, aumento del costo de la vivienda, etc. Como producto del crecimiento de las ciudades sin un enfoque urbano que incida en el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

La línea entre cambios incrementales y cambios paradigmáticos en la evolución de la política urbana son difusos, ya que durante 40 años (1976-2016) las modificaciones en este sector buscaron atender temas como la planeación democrática, el crecimiento

económico y la regulación ejidal del territorio, pero no los asuntos de la ciudad en sí (Borja, 1998; Kunz, 2017; Azuela, 2010), por lo que es importante distinguir los cambios de y en la política urbana.

El tema del cambio en las políticas ha cobrado particular relevancia dado que, desde sus primeros estudios, este enfoque desde su inicio a finales de los años ochenta y principios de la década de los 90 del siglo XX, se convirtió en una tendencia de investigación que ha ido ampliándose a lo largo del tiempo como se puede apreciar en la gráfica 2.

**Gráfica 2. Documentos centrados en los temas “policy change” y “public policy” en Scopus 1977-2023.**



Fuente: Scopus, 2023.

En este sentido, para esta investigación se recuperaron al menos 56 textos enfocados en idioma español e inglés enfocados al tema de cambio, desde textos clásicos de la disciplina hasta las discusiones más recientes con corte al año 2023. De dichos materiales se pudieron extraer dos posicionamientos teóricos en torno al cambio de políticas públicas: la antigua ortodoxia y la nueva ortodoxia. La primera se asocia con el enfoque incremental de las políticas, bajo el cual los cambios no son radicales sino marginales y se entienden como aproximaciones en lapsos amplios de tiempo para atender una problemática, por lo que se entiende como un sinónimo de estabilidad. La segunda, alude al denominado enfoque paradigmático, bajo el cual el cambio ha sido tratado como

un proceso anormal, atípico, relativamente inestable y generalmente de corta duración asociado con cambios en los fines de las políticas (Howlett & Cashore, 2009; Sabatier 1988, Baumgartner & Jones, 2009).

En la corriente incremental, se pueden ubicar los siguientes estudios: 1) Propuesta incremental: “La ciencia de «salir del paso»” (The Science of Muddling Trough) publicado en 1959 en la Public Administration Review y “Todavía tratando de salir del paso” (Still Muddling –not yet Through) de 1979, escritos por Charles E. Lindblom; 2) el marco de análisis y desarrollo institucional (AID) plasmado en el artículo “Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework” de Elinor Ostrom publicado en 2007 en el libro Theories of the policy Process y en el libro “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” de Douglas North publicado en 1993 y 3) Las dinámicas de las políticas sustentadas en el artículo “The dynamics of policy change: policy succession” de 1982 y el libro “Policy Dynamics” de 1983, escritos por Guy Peters y Brian W. Hogwood.

En la corriente paradigmática, se pueden ubicar los siguientes subenfoques: 1) Corrientes múltiples (Multiple Streams Framework) propuesta de John Kingdon desarrollada en su trabajo Agendas, Alternatives and Public Policies en 1984; 2) Enfoque Paradigmático es una propuesta de Peter Hall publicada entre 1989 a 1993 en las obras The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations y Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain; 3) Coaliciones promotoras (Advocacy Coalitions Framework) que se encuentra plasmado en la obra Policy Change and learning: an advocacy coalition approach de 1993 por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith y 4) Equilibrio interrumpido (Punctuated equilibrium Framework), concepto importado de la biología evolutiva que se originó en 1972 por Niles Eldredge y Stephen Jay Gould y que fue retomado por Frank Baumgartner y Bryan D. Jones en su obra Agendas and Instability in American Politics publicada en 1993.

Ante ambas posturas, la agenda de investigación del enfoque del cambio de políticas encuentra ante los siguientes retos (Howlett & Cashore, 2009; del Castillo, 2017; Cruz-Rubio, 2012):

- 1) Los estudios del cambio como variable dependiente deben desarrollar taxonomías que destraben las políticas que se están midiendo y describiendo.
- 2) Las evaluaciones de la dinámica de las políticas deben tener en cuenta la "dirección" del cambio. Es decir, en lugar de centrarse en el “modo” de cambio al evaluar los posibles tipos de cambio, deberían distinguir los desarrollos de políticas que se

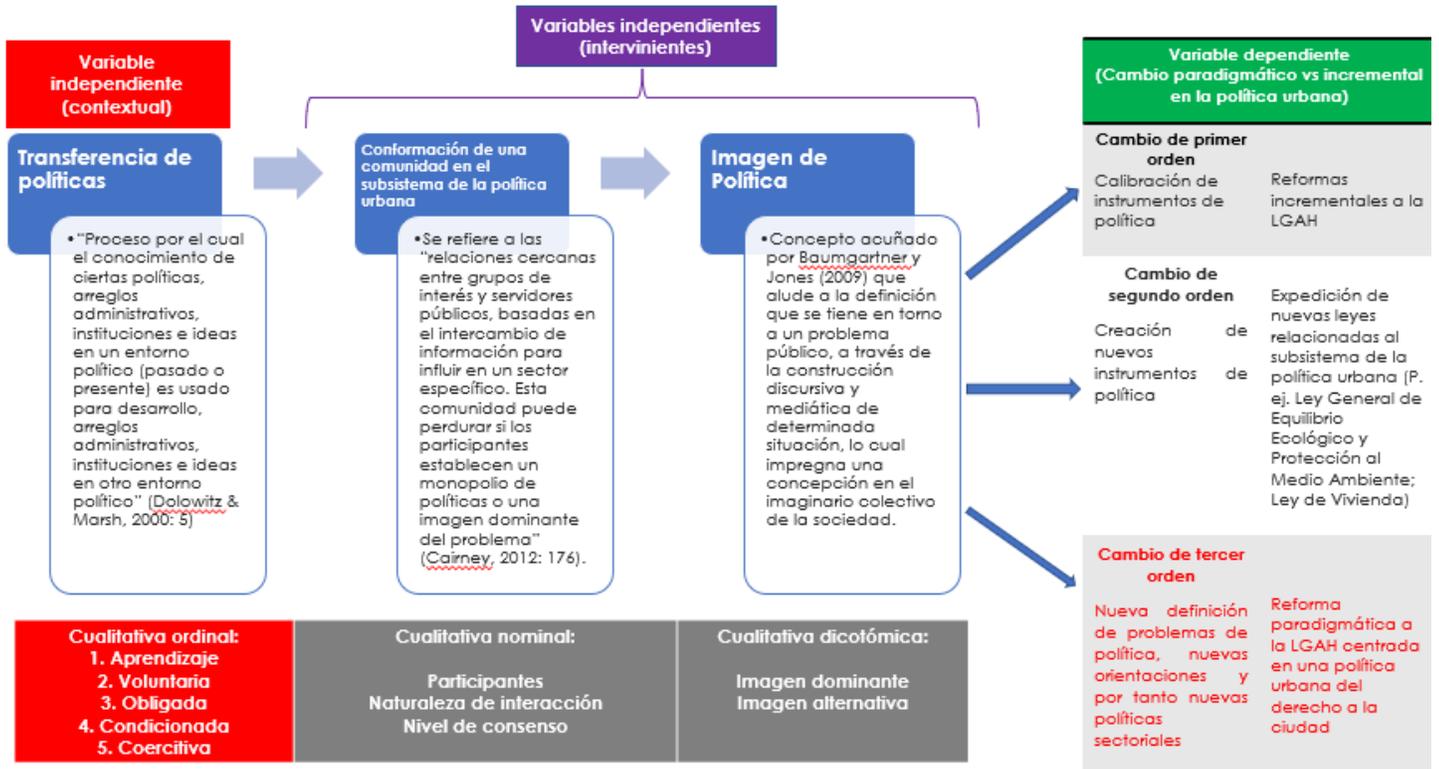
mueven en direcciones ligeramente diferentes a lo largo del tiempo, pero que nunca se desvían mucho del statu quo (políticas en equilibrio), de aquellas que se mueven en la misma (nueva) dirección a lo largo del tiempo (cambio acumulativo) (Goldstone 1998, Pierson, 2000, Deeg, 2001; Howlett & Cashore, 2009)

- 3) Las teorías de base amplia sobre el cambio institucional y de políticas deben ser cuidadosas en la atribución de fuentes exógenas o endógenas de desarrollo de políticas, ya que ambas variables son determinantes del cambio, no solo los shocks externos.
- 4) “Diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras” (John, 2003; Wilson, 2000; Cruz-Rubio, 2012) por lo que se debe apostar al pluralismo metodológico, debido a que el cambio cuenta con muchos factores explicativos y no hay un acuerdo sobre la unidad de análisis.
- 5) La línea entre distinguir cambios políticas y cambios de política pública son difusos, así como los cambios en la política y los cambios de política
- 6) Los estudios del cambio se han limitado a explicar las razones por las que se dan los cambios, pero no han prestado especial atención a la conexión entre cambio de políticas y resolución de los problemas públicos.

En este sentido, la riqueza de este enfoque de estudio permite entender por qué ciertas alternativas de políticas y problemas públicos han logrado generar cambios formando parte de la agenda institucional y por qué otros no. Asimismo, ha sido aplicado para analizar diferentes acciones, programas y respuestas gubernamentales como la política de drogas (Sanjurjo, 2013), la atención a pandemias como el COVID-19 (D'Eramo & Cruz-Rubio, 2020) y la planeación urbana (Sapotichne, Johnson & Park, 2014); en el caso mexicano, se han desarrollado estudios centrados en la política de hidrocarburos (Méndez, 2018) y en el estado del arte de los estudios del cambio de políticas (del Castillo, 2017).

Por lo que, considerando la situación actual de este enfoque, este estudio se centrará en los puntos 3, 4 y 6 para estudiar las dinámicas del cambio en la política urbana explicando su evolución entre cambios incrementales y paradigmáticos diferenciados por la velocidad del cambio y los resultados de éstos en el sector urbano.

**Esquema 1. Definición y operacionalización de variables**



Esta investigación tiene como objetivo general explicar el cambio en la política urbana de México en 1993 y 2016 a través de un rastreo de procesos. Y como objetivos específicos: 1) analizar las variables que explican los cambios en la política urbana en 1993 y 2016 y 2) analizar los resultados del cambio en la política urbana a través del marco institucional y acciones actuales a nivel federal.

Para ello parte de las siguientes preguntas e hipótesis de investigación:

Preguntas	Hipótesis
1. ¿Cómo se logró el cambio en la política urbana de México en 1993 y 2016?	Los cambios en la política urbana dependieron de procesos de transferencia de políticas internacionales, la consolidación de una comunidad dominante en el subsistema de la política urbana y una redefinición en la imagen de la política a través de la LGAH.
2. ¿De qué tipo es el cambio en la política urbana de 1993 y 2016?	El cambio en la política urbana de 1993 fue de corte incremental rápido (pasos pequeños, pero rápidos) y el cambio en 2016 fue paradigmático-gradual logrando una transformación radical que se produjo muy lentamente (Howlett & Cashore, 2009).
3. ¿Cuál es el paradigma predominante después de los procesos de cambio?	Como resultado de los procesos de cambio el paradigma que se mantiene es el de la planeación racional-comprehensiva.

Partiendo de estas hipótesis, esta investigación se caracteriza por ser un trabajo cualitativo de corte descriptivo y, posteriormente, uno analítico. El razonamiento descriptivo se centra en proporcionar una descripción precisa y detallada de los aspectos clave del fenómeno o situación. Esto implica identificar variables relevantes, características distintivas y patrones observables. Asimismo, para comprender completamente un fenómeno, es importante contextualizarlo dentro de su entorno más amplio. Esto implica considerar factores internos y externos que pueden influir en el fenómeno y cómo se relaciona con otros aspectos de la realidad.

El elemento descriptivo se puede apreciar en los capítulos 2 y 3, en los cuales se hace una descripción densa de la incursión de los temas urbanos en México y los distintos cambios que ha tenido la política urbana a nivel federal desde su institucionalización en 1976 hasta inicios del siglo XX. Posteriormente, el capítulo 3 también se caracteriza por un amplio componente descriptivo, dado que se pasa de la deducción a la inducción a través del estudio de dos momentos de cambio particulares: 1993 y 2016, con la intención de proponer una generalización en función de recopilación de información específica.

Con base en una descripción densa y comparada de dos momentos de cambio en la política urbana a nivel federal, se sienta una base para generar un estudio analítico. El razonamiento analítico comienza con la descomposición o desglose del problema o la situación compleja en partes más pequeñas y manejables (las variables propuestas de transferencia de políticas, consolidación de una comunidad de políticas y cambio en la imagen de la política) a la par que se busca generar relaciones y conexiones entre las diferentes componentes de dos procesos de cambio.

Para ello se hace uso de la metodología de rastreo de procesos, la cual permite conectar una causa (x) con un resultado (y) a través de la definición de variables teóricas y su manifestación en evidencia empírica por medio de una concatenación de eventos que permite inferir: 1) cuál es el mecanismo causal que impulsa los procesos de cambio; 2) el efecto en torno a la ausencia o presencia de una o más variables dentro del proceso y 3) las similitudes o diferencias que pueden llevar a una gradualidad del cambio en la política pública.

Por lo tanto, los aportes de este trabajo son de corte disciplinario y metodológico. En primer lugar, porque a la luz del enfoque de políticas públicas se busca tender un puente entre dos disciplinas que han estado desconectadas: el campo de políticas públicas y el urbanismo. Dado que el desarrollo del sector urbano gubernamental a nivel federal ha sido difuso y permeado por otros campos de estudio, se han desestimado las aportaciones de

las políticas públicas, las cuales nos pueden ayudar a ubicar los problemas públicos que ha buscado atender a lo largo del tiempo, los diferentes instrumentos que ha generado y comprender el papel de los actores en un contexto de democracia en vías de desarrollo.

En segundo lugar, este trabajo busca ser un referente en torno a cómo se puede emplear la metodología del rastreo de procesos en el análisis de políticas públicas, dado que permite concatenar el papel de los eventos, acontecimientos y actores en procesos de reforma de instrumentos normativos de política urbana, para comprender cómo es que se desarrolla un cambio de política pública, las diferentes lógicas que impulsan dichos cambios y sus efectos en procesos decisionales.

### *Rastreo de procesos como estrategia metodológica.*

El estudio del cambio en las políticas públicas se inscribe en los estudios de políticas (policy studies) los cuales “buscan comprender y explicar la lógica con que se tomaron decisiones en torno a asuntos públicos, a partir de la reconstrucción de las decisiones y acciones del pasado para comprender las decisiones de hoy y visualizar mejor las decisiones en el futuro en términos hipotéticos ideales” (del Castillo, 2017, p. 56). En este sentido, el método ideal para abordar estos aspectos es el rastreo de procesos (*Process Tracing*).

El rastreo de procesos (RP) o *process tracing* en inglés, es un método de corte cualitativo enfocado a estudiar y comprender el conjunto de eventos y acciones que relacionan una causa con un efecto. Particularmente se emplea con dos fines: generar teoría o poner a prueba teorías existentes, la primera alude a un proceso inductivo y la segunda a uno deductivo. Asimismo, se distingue por adentrarse en el caso (*within-case*), es decir, suele emplearse en investigaciones con un caso de estudio muy bien acotado, priorizando así la profundidad, las explicaciones detalladas y, por tanto, la causalidad entre variable independiente y variable dependiente.

El seguimiento del proceso se basa en una comprensión mecánica de las relaciones causales, en la que la validez de cualquier afirmación causal se basa en la capacidad del analista para establecer los medios por los cuales X causa Y (Beach & Pedersen, 2019; Bunge, 1997; Mahoney, 2016). Este método emplea una cadena causal hipotética que consta de varios pasos que conducen al resultado de interés; esto se hace por medio de una reconstrucción documentada de una secuencia de eventos compatible con esos pasos teóricos. Adicionalmente, este método busca evidencia de los mecanismos que explican

por qué los actores involucrados se comportan de cierto modo, de manera que impulsa la historia a lo largo de estos pasos, desencadenando un evento tras otro.

**Tabla 1. Definiciones de Rastreo de Procesos y sus características**

Característica del rastreo de procesos	Definición	Autor(es)
<b>Método basado en mecanismos causales</b>	“El método de rastreo de procesos intenta identificar el proceso causal interviniente - cadena causal y mecanismo causal- entre una variable o variables independientes y el resultado de la variable dependiente [...] obliga al investigador a considerar los caminos alternativos a través de los cuales podría haber ocurrido el resultado, y ofrece la posibilidad de mapear uno o más caminos causales potenciales que son consistentes con el resultado y la evidencia de seguimiento del proceso en un solo caso”	Bennet & Alexander, 2005, p. 206-207.
<b>Método cualitativo centrado en la concatenación, no en la covariación.</b>	“El rastreo de procesos es un modo de inferencia causal basado en la concatenación, no en la covariación. El seguimiento de procesos utiliza un diseño de investigación longitudinal cuyos datos consisten en una secuencia de eventos (actos individuales y colectivos o cambios de estado) representados por observaciones no estandarizadas extraídas de una sola unidad de análisis... Al confiar en el análisis dentro de los casos, el seguimiento de procesos privilegia la validez interna sobre la externa; a cambio de su restricción a la generalidad, el rastreo de procesos tiene el potencial de generar explicaciones relativamente completas”	Waldner, 2015, p. 67-68.

Fuente: elaboración propia.

Al ser un método centrado en la causalidad, busca compensar y fortalecer la debilidad de los estudios correlacionales, los cuales se centran en la asociación de variables basadas en una lógica numérica en donde si hay una fuerte relación entre las variables independientes y dependientes, se puede asumir que x incide en y, no obstante, eso no se puede comprobar, ya que no hay un estudio de causalidad, es decir, una correlación no demuestra que variables causan un resultado de manera determinista. Por lo tanto, al estar centrado en un solo caso el análisis exhaustivo y detallado permite comprender la “secuencia de eventos importantes, demostrando cómo estos eventos están vinculados evaluando el interés y las situaciones que enfrentan los grupos o individuos involucrados” (Goldstone, 2003 en Wilson, 2011, p. 342)

Su fortaleza se ubica en poder ampliar los resultados sobre datos destacados o atípicos en un estudio cuantitativo, abordando ampliamente detalles, sucesos o ideas a profundidad, ubicando y destacando las variables intermedias o intervinientes y delimitando la variable tiempo, asumiendo que un proceso no es una cosa dada en un momento de corto plazo, sino que va evolucionando y cambiando conforme cambia el contexto a lo largo del tiempo.

Asimismo, “es un método que estudia con detalle a los actores, decisiones y pasos, es decir, se centra en sus características, su racionalidad, las formas en que obedecen (o no) a una determinada instrucción o meta o a otras posibles” (Hoyo, 2019, p. 236), esto con la finalidad de comprender los motivos que impulsan cambios y decisiones en ciertas políticas y acciones, concatenando así eventos y fenómenos, los cuales no se entienden de forma aislada sino conectados con un conjunto de contextos determinados, externalidades y mecanismos internos dando como resultados productos.

En el campo de política pública un producto de rastreo de proceso es lo que se puede entender como un instrumento: un programa, ley, servicio, reforma específica a un marco normativo, la creación o desaparición de una institución. Es decir, el rastreo trabaja sobre productos tangibles, no sobre entidades abstractas. Para ello, busca comprender una cadena causal -la concatenación entre eventos o acciones- y mecanismos causales -la lógica que guía los eventos hacia determinada dirección-.

Si el RP busca comprender lo que relaciona X con Y, entonces el objetivo medular del rastreo está dentro de la “caja negra”, es decir en el conjunto de eventos ubicados longitudinalmente que lograron un resultado, ¿Esta caja negra es una línea del tiempo? ¿Nos importa hacer un estudio histórico? No necesariamente, sin duda el uso de la historia y el tiempo forman parte del seguimiento, no obstante, el ubicar eventos en un momento determinado no te dice por sí solo si en realidad estos acontecimientos están relacionados uno con otro y si esa relación generó un resultado Y. Por lo tanto, lo que interesa en el RP es comprender ¿Qué es un mecanismo?

En términos llanos, el mecanismo es la forma en que se conectan las cosas, “son procesos recurrentes que vinculan condiciones iniciales específicas y un resultado específico” (Mayntz, 2003, p. 4-5); son un conjunto de hipótesis que podría ser la explicación de algún fenómeno social, siendo la explicación en términos de interacciones entre individuos y otros individuos, o entre el individuo y algún agregado social (Hedstroem & Swedberg, 1998 en Checkel, 2005). Dichos mecanismos causales pueden ser entendidos a la luz de dos posiciones metodológicas: el determinismo y el probabilismo.

“El determinismo implica que un mecanismo concreto en operación siempre va a producir un resultado específico, mientras que una perspectiva probabilística argumenta que ‘debido a que los mecanismos interactúan con el contexto en el que operan, los resultados del proceso no pueden determinarse a priori conociendo el tipo de mecanismo que está en funcionamiento’.” (Trampusch & Palier, 2016, p. 442)

El rastreo de procesos, por su naturaleza centrada en los detalles y en las variables que intervienen directamente en un resultado dado, es por naturaleza determinista, es decir, que la causalidad determinista “implica un modelo donde no hay términos de error (no hay componentes aleatorios), lo que significa que, si es propiamente especificado, un modelo determinista debería explicar al cien por ciento la varianza en una variable dependiente dada” (Beach & Pedersen, 2013, p. 27). Esto implicaría aceptar que el proceso no está sometido a variables aleatorias, sino que incide totalmente en el resultado, no obstante, esta perspectiva ha sido discutida y refutada por Mahoney, ya que al estudiar variables intervinientes se reconoce que “‘las cosas simplemente pasan’ y que hay eventos o externalidades aleatorias que están presentes, determinando que los resultados se den” (2008, p. 420).

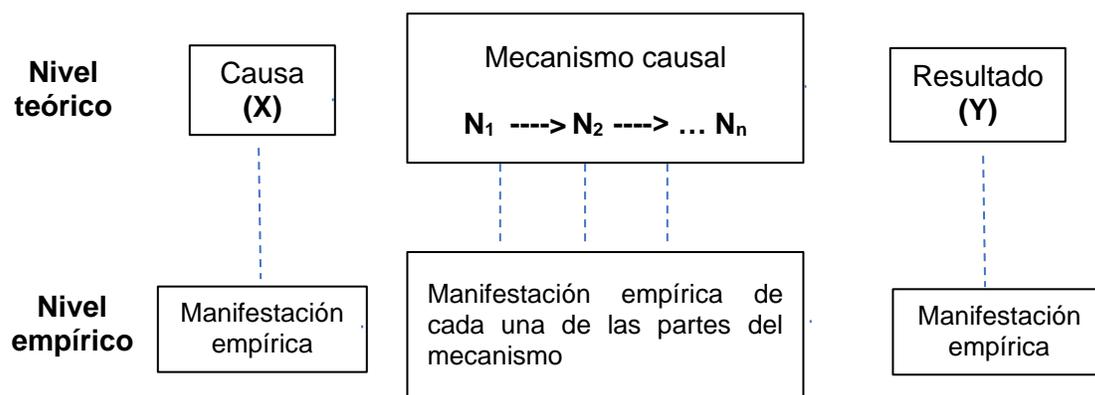
De manera que aun cuando hay variables intervinientes, estas no alteran el estudio realizado, sino que nos ayudan a determinar con mayor certeza el resultado, logrando así un resultado lo más generalizable posible dentro de un caso. En consecuencia, lo que puede ayudar a definir dicho mecanismo causal y comprender la profundidad del estudio, es definir ¿Qué queremos con el RP?: generar teoría, es decir, variables que no han sido consideradas para explicar un resultado, o comprobar teoría poniendo a prueba un conjunto de variables proporcionadas por una teoría o conjunto de teorías para comprender si la realidad se comporta con base en los postulados teóricos.

Existe en la literatura del tema la acepción de que el RP se puede expresar de dos formas: nos sirve para comprobar una teoría o para crear teoría dados los vacíos teóricos existentes y la presencia de un fenómeno emergente o no estudiado. En el caso de generación de teoría éste “es un proceso creativo e iterativo, que significa que no es posible desarrollar un conjunto de instrucciones paso a paso. En cambio, la métrica clave es que, independientemente de cómo se lleve a cabo el proceso, el resultado final es un mecanismo teórico que arroja luz sobre cómo una causa (o un conjunto de causas) contribuye a producir un resultado” (Beach & Pedersen, 2019, p. 270).

En contraparte, en el RP basado en la comprobación de teoría “conocemos X y Y y tenemos conjeturas existentes sobre un mecanismo plausible o podemos usar el razonamiento lógico para formular un mecanismo causal a partir de la teoría existente

(Beach & Pedersen, 2013, p. 14). Bajo esta perspectiva el investigador estudia un fenómeno empírico, analizando las fuentes, información y datos a través de una teoría de interés y la asume como enfoque explicativo del resultado a explicar.

**Figura 2. Seguimiento de procesos centrado en la teoría**



Fuente: Beach & Pedersen, 2013, p. 14.

Ninguno de las dos perspectivas es mejor que la otra, ya que se usan de acuerdo con la naturaleza del caso, particularmente la generación de teoría se prefiere cuando hablamos de vicisitudes o problemas emergentes que no han sido estudiados en lo general, mientras que la comprobación de teoría se guiará por precedentes en otros casos y buscará abonar a la generalización de un enfoque o teoría aportando su aplicación y comprobación en un caso específico. No obstante, no quiere decir que el RP, a pesar del tipo que se haga, no cuente con límites o deficiencias metodológicas para comprobar alguna hipótesis.

Al ser una metodología anclada en el enfoque cualitativo y al positivismo. Su fortaleza se encuentra en el uso de diversas fuentes como primarias, secundarias, documentales, periodísticas, repositorios institucionales, entrevistas semiestructuradas o a fondo, no obstante, esa riqueza de insumos es también su gran riesgo y límite, ya que el investigador debe decidir cuantas fuentes de información son necesarias, si cuenta con el tiempo disponible para procesarlas y hasta qué punto un nuevo elemento encontrado en la información puede cambiar un resultado preliminar. Dado que “una gran virtud del RP es asumir que el diablo está en los detalles” (Hoyo, 2019, p. 239) el investigador puede adentrarse de manera obsesionada con pequeños y grandes detalles, los cuales asume que determinan el resultado y por tanto quedarse en el proceso sin comprender el resultado.

Por esta razón, el rastreo requiere de un recurso que es limitado en los procesos de investigación: el tiempo. Este recurso no solo se entiende en torno a la disponibilidad del investigador, sino que en términos longitudinales se deben tomar decisiones sobre si el período estudiado en un rastreo es el adecuado o puede ampliarse más. Sin duda esta es una decisión metodológica toral, ya que un proceso puede tener diferentes mecanismos y resultados a lo largo de un periodo amplio de tiempo, por lo que el mejor elemento a considerar para delimitar es tener claros los productos (resultados) del proceso que queremos alcanzar, así si un producto es estudiar el cambio o la emisión de una nueva ley o programa, puedo decidir si me interesa partir de la causa (x) o partir de manera retrospectiva del resultado (y) al momento en que se detona su creación.

En conclusión, para fines de esta investigación, se ha seleccionado al RP como la metodología adecuada para entender cómo se logró el cambio en la política urbana de México, porque esta investigación se basa un mismo objeto de estudio: el cambio en la política urbana, por lo que en principio cumple con la característica de ser un solo caso de estudio, no obstante, para nutrir de mayor rigor este trabajo, se busca analizar el mismo caso en dos momentos: 1993 y 2016, generando así un análisis de corte diacrónico. Asimismo, se asume, que ya son conocidas las variables independientes (X) -transferencia de políticas, consolidación de una comunidad y cambio en la imagen- y la variable dependiente (Y) – cambio paradigmático en la política urbana a través de la LGAH.

Con la finalidad de nutrir y poder realizar un rastreo de procesos basado en la teoría, se busca realizar un proceso deductivo que permita poner a prueba postulados de dos enfoques de cambio: Equilibrio Interrumpido y Coaliciones Promotoras, los cuales se caracterizan por contener la variable longitudinal para realizar análisis *ex – post* de los procesos de cambio e incluir las variables (motores del cambio) transferencia de políticas, conformación de una comunidad dominante y el cambio en la imagen de políticas, como explicativas en este caso en particular.

## Capítulo 1

### Políticas públicas y cambio: Un marco analítico

#### 1.1. El campo disciplinario de las políticas públicas y su enfoque cíclico.

Toda política pública es una intervención y oportunidad para impulsar el cambio en torno a un problema público, ese es su fin último. Su concepción como campo de estudio es un llamado a resolver los grandes problemas que aquejan a la humanidad y se orienta a comprender el proceso por medio del cual se generan políticas y las necesidades de inteligencia colectiva a través de las cuales nuestros conocimientos, fuerza, recursos y habilidades se utilizan para asegurar un mejor porvenir en las sociedades. (Lerner & Laswell, 1951)

Hay un acuerdo académico en el que se establece que el nacimiento de este campo de conocimiento y practica institucional se dio con la publicación del artículo “The policy orientation” que apareció en la revista The Policy Sciences de la Universidad de Stanford en 1951 publicado por Daniel Lerner y Harold Lasswell, así como con la publicación del libro “The policy sciences: recent developments in scope and method”, publicado el mismo año, los cuales se convertirían en los textos fundadores de un campo de estudio multidisciplinar denominado ciencias de políticas (policy sciences).

Su evolución teórica ha sido enriquecida por la confluencia de diferentes disciplinas de las ciencias sociales y duras. Dando como resultado la creación de institutos, departamentos y cátedras, principalmente en Estados Unidos donde participaban politólogos, economistas, sociólogos y estadistas centrados en comprender como desde los sistemas democráticos la difusión del conocimiento y la generación de evidencia científica avocada a la aplicación de soluciones institucionales puede solucionar problemas complejos y generar un estilo de gobierno respaldado en la ciudadanía y abierto a la deliberación de opciones de política.

En el caso de México, su origen como disciplina se debe principalmente a tres sucesos históricos: el primero es de orden político y se gestó a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado (concretamente con la presidencia de Miguel de la Madrid), cuando las críticas a los déficits de gobierno abonaron el terreno para el surgimiento una nueva tendencia política-institucional que optó por un cambio estructural a partir del redimensionamiento del Estado, lo que produjo una transformación en la orientación de las actividades económico-administrativas que realizaba el gobierno; el segundo se refiere a la apertura y e intensificación de la vida democrática en el México contemporáneo, luego de

la crisis electoral de 1988, que trajo como efecto que la sociedad centrara su atención en la eficiencia de las acciones del Estado y reclamara para sí espacios de acción y decisión; y el tercero corresponde al abandono de enfoques marxistas en diversos centros de poder y de conocimiento en el mundo después de la caída del muro de Berlín en 1989, y que dio como resultado la expansión de enfoques principalmente estadounidenses para el análisis y tratamiento de las acciones de gobierno (Méndez, 2015, p. 15-16).

En este sentido, la proliferación de las políticas públicas -como campo de estudio y práctica institucional- permitió comprender que la acción gubernamental se puede desarrollar través de decisiones colectivas y consensuadas con actores sociales, los cuales en conjunto pueden generar teorías del cambio que busca influir en diferentes aspectos de nuestra vida diaria. Desde los servicios de movilidad y transporte que conectan a las personas dentro de las ciudades, los programas que brindan apoyos económicos a los jóvenes y adultos mayores, hasta las leyes que buscan regular la producción y consumo de alimentos; todos suponen un intento por modificar la situación individual y colectiva de los seres humanos.

Por lo tanto, las políticas públicas se pueden entender como el “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny & Thoenig, 1992, p. 89); “como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema” (Tamayo, 1997, p. 281) o como “decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos” (Merino, 2013, p. 217). Considero que una de las definiciones más completas del mismo concepto es la de Luis Aguilar, quien las entiende como un

“conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales en unión con actores sociales y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.” (Aguilar, 2006, p. 15)

Siguiendo estas definiciones, las políticas públicas se entienden como una 1) respuesta institucional, es decir, emitida por parte de alguna autoridad gubernamental; 2) tomando en cuenta el consenso de la ciudadanía; 3) para revertir o modificar una situación que ha sido definida como sobre un problema público y 4) a través de intervenciones estructuradas y respaldadas en recursos normativos, temporales, presupuestarios y

humanos. Lo anterior con la finalidad de generar cambios en el aprovechamiento de derechos, bienes y servicios públicos no procurados.

En un sentido más amplio, siguiendo a Capano (2009) las políticas públicas son a) arenas de poder; b) son instituciones [...] que se mantienen durante largos períodos de tiempo sin mayor justificación o elaboración, y son muy resistentes al cambio; c) son foros de ideas, deliberación y conflicto y e) son conjuntos de relaciones en red, a veces fuertemente institucionalizadas, entre diversos actores políticos (grupos de interés, movimientos sociales, partidos políticos, expertos, etc.) e instituciones políticas.

La naturaleza pública de las políticas permite que diferentes grupos sociales y sectores organizados incidan en los asuntos públicos, elemento que, en sistemas democráticos, asegura dinamismo en las respuestas institucionales que se diseñan para atender los problemas y demandas, lo cual se puede visualizar a través del estudio y comprensión del denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), el cual ayuda entender de manera ordenada y casi secuencial como se desarrollan las respuestas y acciones de gobierno (Véase Figura 1) a través de diferentes etapas: 1. Definición del problema; 2. Incorporación del problema a la agenda; 3. Formulación de alternativas; 4. Evaluación ex ante; 5. Toma de decisiones; 6. Implementación; 7. Evaluación ex post y 8. Terminación, continuación o reformulación.

La gran ventaja que ofrece este instrumento metodológico radica en la forma ordenada en la que se pueden analizar diferentes etapas de las decisiones y acciones de gobierno. Asimismo, el ciclo se destaca por su necesidad de contextualización, descripción del problema público y el caso a estudiar lo cual brinda un mayor grado de objetividad durante la comprobación de los supuestos teóricos que plantean los tomadores de decisiones al ser aplicados a la realidad, a pesar de los valores, conocimientos, capacidades técnicas e intereses que pueda tener como analista de políticas públicas. Además, el objetivo del análisis de políticas públicas es ayudar al decisor público a responder preguntas como: ¿Cómo se debe orientar la intervención gubernamental ante el problema público?; ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿Qué efectos se esperan de esta intervención?, etc. (Tamayo, 1997)

El primer paso denominado “Definición del problema” no es otra cosa que el ejercicio teórico y práctico que los actores afectados por un problema o interesados en algún tema realizan para entender cuáles son los hechos, causas y efectos de algún suceso. Bajo el enfoque de política pública, los problemas se entienden como “necesidades, valores u

oportunidades de mejora no realizadas que pueden buscarse a través de la acción pública” (Dunn, 2004, p. 72)

La “incorporación del problema a la agenda” es el “proceso a través del cual problemas públicos y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno y la sociedad, como asuntos posibles de política pública” (Elder & Cobb, 2017, p. 77). Esta etapa se centra en analizar como diversos grupos de interés colocan uno o varios problemas públicos en la agenda de gobierno y es cuando surge la pregunta de ¿Cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno?

La “construcción de alternativas” implica considerar las diferentes teorías causales del cambio para el tratamiento de un problema. Se refiere a las diferentes rutas de acción elaboradas por los tomadores de decisiones, las cuales tienen una naturaleza prospectiva para analizar la viabilidad de las diferentes opciones planteando el cuestionamiento de ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos? Asimismo, de manera casi paralela, la evaluación ex ante implica evaluar y reconocer cuales son los impactos de implementar determinadas rutas de acción, por lo que su labor es brindar la mayor evidencia posible para generar una toma de decisiones lo más adecuada posible.

El paso de “Toma de decisiones”, de acuerdo con Jaime, Dufour, & Alessandro (2013) se caracteriza por un debate amplio entre el enfoque racionalista y el incrementalista. En el primero se considera que los tomadores de decisiones, por razones cognitivas y biológicas no pueden saber todo ni poseer toda la información disponible, por lo que la toma de decisiones siempre se realiza con márgenes de incertidumbre, mientras que, en el incrementalismo, para evitar grandes riesgos, solo se adoptan políticas que alteran pequeños aspectos de alguna política anterior. Esto termina traducándose en un diseño de política pública el cual es “el proceso de inventar, desarrollar y afinar una línea de acción [teniendo en mente] la solución de algún problema” (Dryzek, 1983).

La etapa de “Implementación” es en muchos sentidos la menos estudiada, ya que durante muchos años el campo de políticas públicas se enfocó a analizar los procesos decisionales dentro de las organizaciones. No obstante, en la actualidad los estudios de implementación (Rein & Rabinovitz, 2014; Sabatier & Mazmanian, 1981; Lipsky, 1980; Pardo, Dussauge, & Cejudo, 2018; Wildavsky & Pressman, 1973) son de lo más nutrido y complejo ya que parten de la pregunta ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo con el plan previsto? Lo anterior no tiene una respuesta única, ya que el gran problema que enfrenta la implementación se centra en las dinámicas

organizacionales, la suficiencia de recursos, las aptitudes y actitudes de la burocracia, así como la dificultad de coordinar y lograr la cooperación entre diferentes organizaciones para materializar las políticas.

La evaluación ex post se basa en estudiar y analizar si la política pública alcanzó sus metas y objetivos, con la finalidad de detectar problemas, corregir irregularidades y potenciar las capacidades de los responsables por medio del aprendizaje institucional, lo cual muchas veces implica continuar, reformular o terminar con la política pública como última etapa del ciclo. Esto es difícil de apreciar puesto que muchas políticas, al convertirse en instituciones consolidadas, logran cambios por la vía incremental más que por el principio radical, por lo que existe una tendencia a adaptar las políticas para que estas continúen o se reformulen, pero difícilmente para que terminen.

La orientación que brinda el ciclo de políticas públicas facilita la comprensión de realidades complejas, las cuales cuentan una diversidad de problemas, actores y soluciones, sin embargo, se debe prestar especial atención a que en este ciclo, las decisiones y acciones de gobierno son “procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.” (Méndez, 2010, p. 14).

Si bien el ciclo ha fungido como una herramienta didáctica para la enseñanza de políticas públicas, éste tiene limitantes ya que la realidad no opera de la misma forma y, en términos teórico-metodológicos, no es una unidad de análisis, ya que su sentido procesal es un diseño normativo y jerárquico que no permite comprobar relaciones causales debido a que las etapas de este suelen estudiarse de manera separada generando una fragmentación analítica de las políticas.

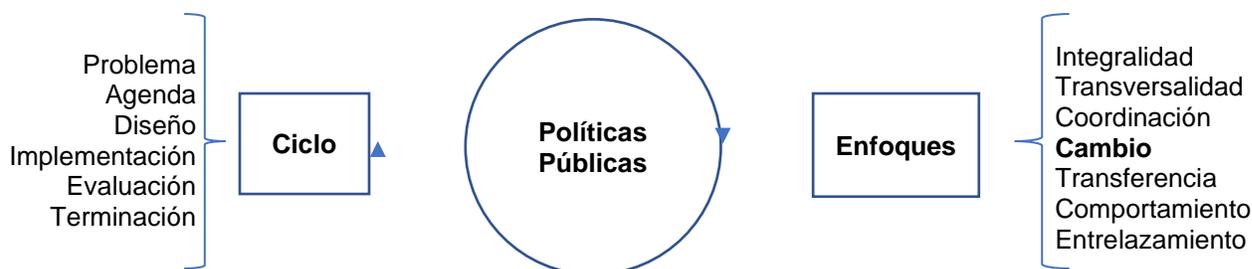
En este sentido, es importante tomar en cuenta que las políticas públicas son dinámicas, que la realidad no opera de forma lineal y, por tanto, el cambio y la adaptación son una constante en la formulación e implementación de las políticas, por lo que es necesario analizar enfoques complementarios que permitan ir más allá de los límites del enfoque procesal y entender ¿por qué cambian las políticas?

## 1.2. El cambio en y de políticas

Toda política es un cambio de política (*All policy is policy change*) pregonan Hogwood & Peters (1983), en su famoso libro *Policy dynamics*, el cual es uno de los textos fundadores del enfoque del cambio de políticas públicas (*policy change*) el cual surge aun enmarcado en la idea cíclica de las políticas, bajo la cual éstas son un proceso lineal, que una vez que se han implementado o evaluado, tienden a su continuidad o que se consideran como permanentes, pero con cambios marginales y en de manera muy rara con cambios sustantivos.

En este sentido, el cambio de políticas forma parte de un grupo de enfoques y tendencias (Figura 2) que buscan ir más allá del ciclo de políticas para generar nuevas propuestas centradas en la creación de marcos explicativos en torno a las acciones del gobierno.

**Figura 3. Ciclo y enfoques de política pública**



Fuente: elaboración propia

Pero ¿Qué es el cambio? ¿Por qué ocurre (o no)? ¿De dónde viene? ¿Cómo medirlo? ¿Cuándo se vuelve irreversible? ¿Cómo predecirlo? ¿Qué tipos de cambio hay? ¿Cómo se logra? ¿Cuáles son los motores del cambio? Todas estas preguntas han nutrido esta perspectiva que no es una variable nueva, ya que “el cambio es la actividad principal de todas las ciencias, desde la biología y la genética hasta la antropología y la sociología” (Capano, 2009, p.7), pero en los análisis de las políticas se buscaba comprender los cambios que generaban las políticas sobre los problemas públicos, pero no a entender si éstas cambiaban y se adaptaban ante las vicisitudes.

En este sentido, un primer paso para comprender este enfoque sería definir la palabra cambio, la cual viene del latín *cambium*, que significa hacer trueque, es decir, dar una cosa por otra [...]; tiene dos dimensiones etimológicas fundamentales. La primera se refiere al cambio como tabula rasa que puede ser entendido como una ruptura de la rutina.

La segunda se refiere al cambio como transición hacia otro estado; o sea que el cambio es transitorio y permite llegar a otro periodo de estabilidad (Harguindéguy, 2015, p. 199).

Para Rose (1976) el cambio se visualiza en cualquier alteración en las decisiones o en las políticas que ocurren en los gobiernos, de forma que las políticas como productos, son resultado de la relación de causalidad entre el contexto, la política y el resultado. En ese sentido, para Zittoun (2009, p. 68) las políticas públicas no son simples instrumentos o herramientas sino un “conglomerado de metas, leyes, programas, decisiones, efectos” resultado de la complejidad del proceso y de los elementos que determinan el cambio de políticas públicas.

De esta forma, los estudios del cambio de políticas se enmarcan primordialmente en los denominados estudios de política (*policy studies*) o de proceso de las políticas (*policy process*) perspectiva bajo la cual se busca comprender la lógica causal que orienta las decisiones en torno a una política a través de un análisis *ex post*, tomando en cuenta el contexto económico, institucional y social, así como los actores particulares que buscan incidir en un campo determinado de política en un momento dado.<sup>1</sup>

El interés por estudiar dicho enfoque es consecuencia de los resultados de los procesos de implementación de una política, ya que si éstos “no detonan ni generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios en la política (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*).” (del Castillo, 2017: 54) Mientras los primeros aluden a cambios técnicos, de calibración y cosméticos, los segundos se refieren cambios radicales o sustitución en los fines, problemas y orientación de la política.

Considerando lo anterior, es importante distinguir la *política* de las *políticas*<sup>2</sup> y cómo se manifiesta el cambio en ambos espacios. El primero alude a un campo más general centrado en el problema público, así como en los objetivos, estrategias y prioridades a mediano y largo plazo. Mientras que las políticas se traducen en acciones estructuradas,

---

<sup>1</sup> Estas variables son lo que se conoce como el análisis transversal y longitudinal. El primero se enfoca en la tipología de políticas y los tipos de problemas y conflictos que generan en el sistema político (por ejemplo, si son regulatorias o redistributivas), mientras que el segundo se centra en estudiar un problema público específico a través del tiempo, aludiendo a que estos son dinámicos y no se mantienen estáticos. (Baumgartner & Jones, 2009, p. 40)

<sup>2</sup> El desarrollo del concepto en la lengua española ha encontrado sus particularidades, puesto que el término “políticas públicas” en inglés se entiende como *policy*, término que alude a la toma de decisiones y acciones públicas y que se diferencia de política (*politics*) el cual se vincula a los procesos, intereses, dinámicas e interacciones de los actores y de *polity* que en un contexto anglosajón se refiere la estructura, reglas e instituciones de un régimen de gobierno. Para ampliar la discusión del concepto véase (Parra, 2009).

centrándose en el desarrollo de proyectos, en los procesos de planeación, programación, presupuesto, actores responsables de implementación y metas a corto plazo.

**Cuadro 2. Diferencia entre la política y las políticas**

La política	Las políticas/programas
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Centrado en el problema público, y no en las acciones que ya se realizan.</li> <li>● Identificación amplia del problema público.</li> <li>● Consenso sobre las pautas estratégicas de actuación en el mediano y largo plazos.</li> <li>● Centrado en la identificación de prioridades, con independencia de la disponibilidad de recursos en el corto plazo.</li> <li>● Centrado en los impactos de mediano plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Centrado en el desarrollo de acciones y proyectos, asociados a la política.</li> <li>● Vinculado a los procesos de planeación, programación y presupuesto de los entes públicos.</li> <li>● Énfasis en la definición de responsables, actividades y productos.</li> <li>● Centrado en resultados de corto y mediano plazo.</li> </ul>

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020, p. 11.

Dicho a través de un ejemplo, *la política urbana* enfocada a la gestión y crecimiento de los asentamientos humanos siempre ha sido una actividad gubernamental materializada en un programa sectorial, incluso antes de la adopción del enfoque de políticas públicas como un campo de estudio y practica gubernamental, pero *las políticas urbanas* emprendidas como acciones focalizadas, han permitido abordar temas y problemas emergentes como la movilidad urbana, la atención de áreas verdes, el hacinamiento en las viviendas o la fragmentación del uso del espacio público, por lo que es necesario crear leyes, programas o servicios avocados de manera particular a la procuración de dichos asuntos. En este sentido, mientras en las *políticas* los cambios son más dinámicos, incrementales y marginales en lapsos cortos de tiempo, en la *política* los cambios suelen ser fenómenos de alto calado que reconfiguran las propiedades y fines de ésta.

Por otra parte, la discusión y análisis del enfoque del cambio encuentra un común denominador al reconocer (Capano, Cruz-Rubio, 2012; del Castillo, 2017; Harguindeguy, 2015) que el cambio es una variable dependiente, mientras el contexto y motores del cambio (ideas, intereses, cambios partidistas, conflictos, imagen de la política) actúan como variables independientes configurando por tanto el diseño de las políticas.

De esta manera, actualmente se pueden ubicar cuatro perspectivas teóricas en torno al cambio y a la dinámica de las políticas: a) cíclica: el cambio ocurre, pero regresa a un status quo; b) dialéctica: el cambio ocurre a través de un proceso de negación y síntesis; c) lineal: el cambio ocurre de forma evolutiva, en una dirección fija con un final claro; y, d)

teleológica: el cambio ocurre en una dirección con una meta identificable (Capano & Howlett, 2009).

No obstante, a pesar de sus avances, parece haber pendientes en la agenda de estudios del cambio. De acuerdo con del Castillo (2017), sigue prevaleciendo una línea difusa entre distinguir los cambios políticos de los cambios de política pública, diferenciar los cambios en las políticas y los cambios de política y la comprobación teleológica de si realmente los cambios están encaminados a resolver el problema público para el que se originaron. Asuntos que no son menores, puesto que, de no abordarse, se puede desdibujar la orientación hacia la solución de problemas que es la razón de ser de las políticas.

Por lo que la discusión no se debe limitar en su ontología (el cambio existe), sino en su epistemología (cómo estudiamos el cambio) y su metodología (cuales son los pasos, métodos y perspectivas para abordar el cambio). Por lo tanto, es importante conocer y examinar los distintos subenfoques para entender el cambio en las políticas y si estas perspectivas están orientadas a la resolución de problemas públicos.

### **1.3. Principales subenfoques del cambio de políticas**

Las propuestas teóricas para estudiar el cambio de políticas se han convertido en aportes de lo más interesantes y complejos en el estudio de las políticas públicas durante los últimos 30 años. La proliferación de subenfoques ha encontrado diversas aristas y métodos para el abordaje del cambio como objeto de estudio. En este sentido, se pueden ubicar, en primer lugar, dos posicionamientos diferenciados a través del tiempo: la antigua ortodoxia u ortodoxia incremental y la nueva ortodoxia.

La primera se asocia con el enfoque incremental de las políticas, bajo el cual los cambios no son radicales sino marginales y se entienden como aproximaciones en lapsos amplios de tiempo para atender una problemática, por lo que se entiende como un sinónimo de estabilidad. La segunda, alude al denominado enfoque paradigmático, bajo el cual el cambio ha sido tratado como un proceso anormal, atípico, relativamente inestable y generalmente de corta duración asociado con cambios en los fines de las políticas (Howlett & Cashore, 2009; Sabatier, 1988; Baumgartner & Jones, 2009).

En la primera perspectiva, se pueden ubicar los subenfoques de incrementalismo, cambio institucional y dinámicas de las políticas, mientras que en el segundo se pueden ubicar los enfoques de corrientes múltiples (Kingdon, 1984), coaliciones promotoras (Sabatier & Jenkins-Smith) y Equilibrio interrumpido (Baumgartner & Jones, 2009)

### 1.3.1. *Incrementalismo*

El “incrementalismo” es una postura teórica propuesta por Charles E. Lindblom, en su famoso artículo “La ciencia de «salir del paso»” (The Science of Muddling Trough, título original en inglés), publicado en 1959 en la Public Administration Review. La premisa básica del incrementalismo se centra en la racionalidad limitada como la condición bajo el cual se los tomadores de decisiones públicas no pueden contar con toda la información sobre un problema, no tienen el conocimiento necesario y los valores y preferencias determinan en cierta medida el resultado de las políticas.

Como respuesta a la posición racional-exhaustiva (o irse a la raíz) bajo la cual los cambios de política son de alto calado y solo pueden realizarse previo a una examinación rigurosa de los problemas y necesitan pasar por pruebas técnicas para asegurar que la política que se pretende implementar es “la mejor”, en el incrementalismo (irse por las ramas) el cambio en las políticas públicas se basa en ajustes graduales que no desestabilicen la prestación de programas o servicios, considerando que 1) la elección de valores y objetivos va de la mano con el análisis empírico; 2) que el análisis medios-fines es limitado o inadecuado; 3) una “buena política” es en la que varios actores están de acuerdo y 4) que se reduce o elimina la dependencia de la teoría.

De manera complementaria, en 1979, 20 años después del artículo fundador de Lindblom, él publicó el escrito “Todavía tratando de salir del paso” (Stillmuddling –not yet Through) en el cual se señalan tres tipos de incrementalismo (Lindblom, 1979; Peña, 2012):

- a) El “análisis incremental simple”, que se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido;
- b) El “incrementalismo desarticulado”, donde el cambio en las políticas surge de un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad; es parte de una secuencia de ensayos errores, hay un entrelazamiento entre metas políticas y otros valores con aspectos empíricos del problema y se identifica la fragmentación del trabajo analítico, muchos participantes en la toma de decisiones, con distintas posiciones y partidos.
- c) El “estratégico”, limitado a la elección deliberada de un conjunto de estrategias para simplificar problemas complejos, recortando el análisis “científico”, que sería el racional-exhaustivo.

La riqueza de dicho marco de análisis se ha basado en comprender la experiencia empírica del cambio en las políticas considerando los límites de los tomadores de decisiones, así como la complejidad para detener su rutina y si bien ha sido objeto de críticas debido a su incapacidad para considerar cambios de alto calado, ha sido un enfoque predominante en los estudios de institucionales y de política pública.

### *1.3.2. Cambio institucional*

Bajo el entendimiento de que las políticas públicas se pueden percibir como instituciones (Capano, 2009) el punto nodal para entender el funcionamiento de éstas son las rutinas como pautas estables de conducta, por lo que entender el cambio, sería el equivalente a deshacer el nudo gordiano de procesos e interacciones estandarizadas que parecen no responder de manera efectiva a los problemas y vicisitudes sociales propias de las democracias modernas.

El cambio institucional en el campo de las políticas públicas se ha abordado en el marco de análisis y desarrollo institucional (AID) en el que su principal referente es Elinor Ostrom. En esta perspectiva, el cambio incremental es una norma y se centra en el individuo racional como un promotor que, a través de la acción colectiva y la toma de decisiones racionales, altera el orden establecido modificando reglas y acuerdos institucionales.

En el análisis institucional, el cambio se considera un proceso evolutivo porque es lento, es adaptativo y responde a las demandas y exigencias del entorno. Este término del campo biológico da pista de que las instituciones, al igual que los seres vivos, pueden evolucionar, extinguirse o incluso, involucionar, éste último es el peor de los escenarios puesto que implica un retroceso o marcha atrás en el desarrollo de un proceso.

Estos elementos muestran una característica de los cambios institucionales: no son totalmente innovadores y cargan con rasgos de su etapa anterior. El distintivo de falta de innovación se refiere a que difícilmente hay elementos nuevos o que cambien de forma radical a las instituciones y siguen desarrollando actividades de un estadio pasado debido a que las instituciones generan respuestas de rutina que se enmarquen en la lógica de lo adecuado, por lo que siempre tenderán a reducir el abanico de alternativas optando por los procedimientos conocidos lo cual reafirma la tesis de la racionalidad limitada: los individuos dentro de las organizaciones, por razones biológicas y cognitivas no tienen la capacidad de manejar demasiada información ni conocer todo. En este sentido,

“Las rutinas y elecciones son cotidianas, las damos por sentadas porque la estructura del cambio ha sido institucionalizada de modo tal que reduce la incertidumbre. Mientras más complejos y únicos sean los problemas que enfrentamos mayor será la incertidumbre del resultado debido a que hay información incompleta y resultados inciertos.” (North, 1993, p. 38-40)

Por lo tanto, los cambios son graduales, no son totales y se adecuan al contexto. La ironía del cambio institucional es que parece difícil de lograr en parte por patologías colectivas de sus miembros, inercias y falta de capacidades para la adaptación, sin embargo, el cambio es algo inherente y propio de las instituciones desde el momento de su concepción o mejor denominado desde el diseño institucional.

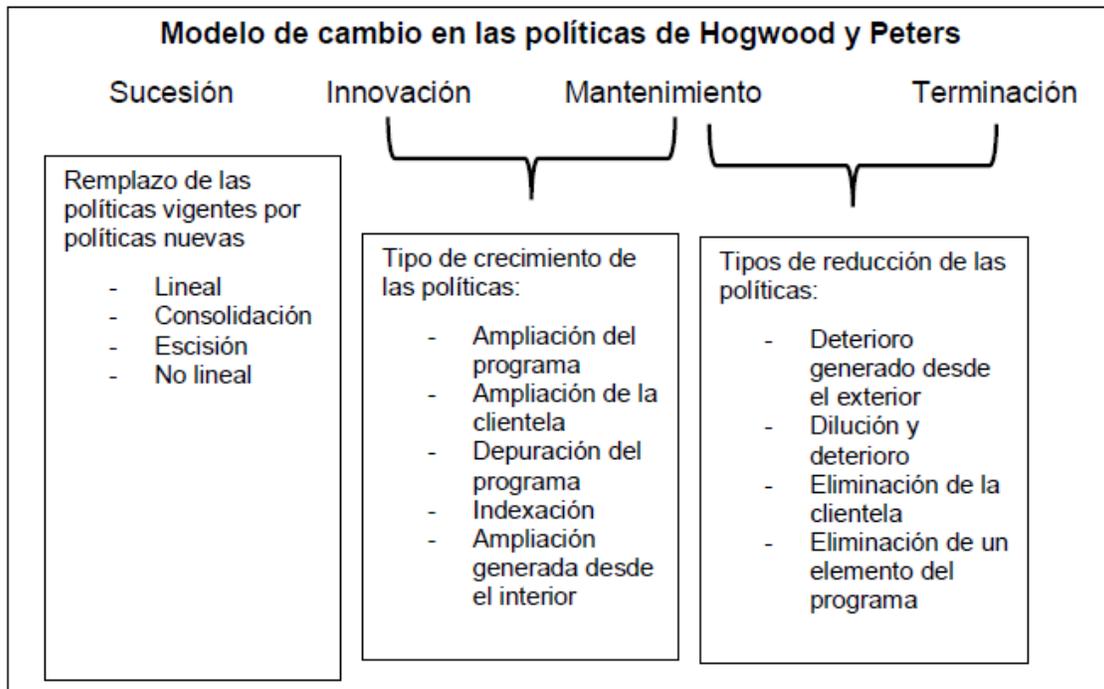
Una razón que explica las complejidades del cambio, partiendo del diseño institucional, es que posiblemente la institución no cuenta con mecanismos que capaciten a los individuos para reformar a las instituciones. Por lo que el cambio se logra a través de intervenciones exógenas impulsadas por individuos o grupos de interés, no obstante, no se puede dejar de lado que el cambio es una interacción entre variables internas y externas, ya que las primeras a través de valores, objetivos e instrumentos pueden incidir en la realidad y nos permiten identificar “los elementos que tienen menos probabilidades de desaparecer, los que tienen más probabilidades de cambiar y los que tienen más probabilidades de persistir” (Capano, 2009, p. 23)

### 1.3.3. *Dinámicas de las políticas.*

Esta propuesta de Guy Peters y Brian W. Hogwood fue propuesta en el artículo *The dynamics of policy change: policy succession* (1982) y en su libro *Policy Dynamics* (1983) se enmarca en el estudio procesal de las políticas públicas y es una de las primeras críticas al ciclo de políticas al considerar éste no mostraba el comportamiento de las políticas en la realidad, limitándose a ser acciones lineales, cuando en la práctica, las políticas son fenómenos dinámicos que tienden a la modificación constante y a la sucesión en diferentes tipos e intensidad es algo recurrente.

No obstante, la sucesión no es el único tipo de cambio en las políticas (Figura 3) ya que los autores señalan que se puede dar un 1) Mantenimiento (Modificación no sustancial), 2) Sucesión (Reemplazo de una política por otra), 3) Innovación (Creación de una nueva política) y 4) Terminación (Finalización de una política). De estos tipos, el primero suele ser el más socorrido debido a la naturaleza conservadora avocada al status quo.

**Figura 4. Modelos de cambio según Hogwood & Peters.**



Fuente: Parsons, 2007.

La riqueza de esta propuesta radica en comenzar a ver al ciclo de las políticas y a las políticas mismas no solo como instrumentos generados por la toma de decisiones públicas, sino como acciones dinámicas encaminadas al cambio y no precisamente la estabilidad en la atención a los problemas, cuestión que fue posteriormente discutida por nuevas propuestas teóricas enmarcadas en la nueva ortodoxia, buscando superar las brechas del incrementalismo y proponiendo que los cambios dinámicos y desestabilizadores son pueden generar impactos más significativos en la formulación e implementación de políticas.

#### *1.3.4. Corrientes múltiples (Multiple Streams Framework)*

Esta perspectiva analítica es una propuesta de John Kingdon desarrollada en su trabajo *Agendas, Alternatives and Public Policies* en 1984 y ha sido una de las teorías de políticas públicas con mayor aplicación en la historia de la disciplina” (Cairney & Jones, 2015, p. 37).

Esta propuesta se desprende de la teoría de sistemas y del conocido modelo *garbage can model* (Cohen, March, & Olsen, 1972) y busca ser una explicación a famosa “caja negra” bajo la cual hay insumos, procesos y productos de política, centrándose en el

proceso bajo el cual ciertos problemas públicos avanzan a través de las agendas sistémica, gubernamental hasta la decisional, tomando en cuenta un contexto de sobredemanda de iniciativas.

En la propuesta de Kingdon, para que dichos problemas o iniciativas lleguen a la agenda decisional, es necesaria la sumatoria de tres variables o corrientes:

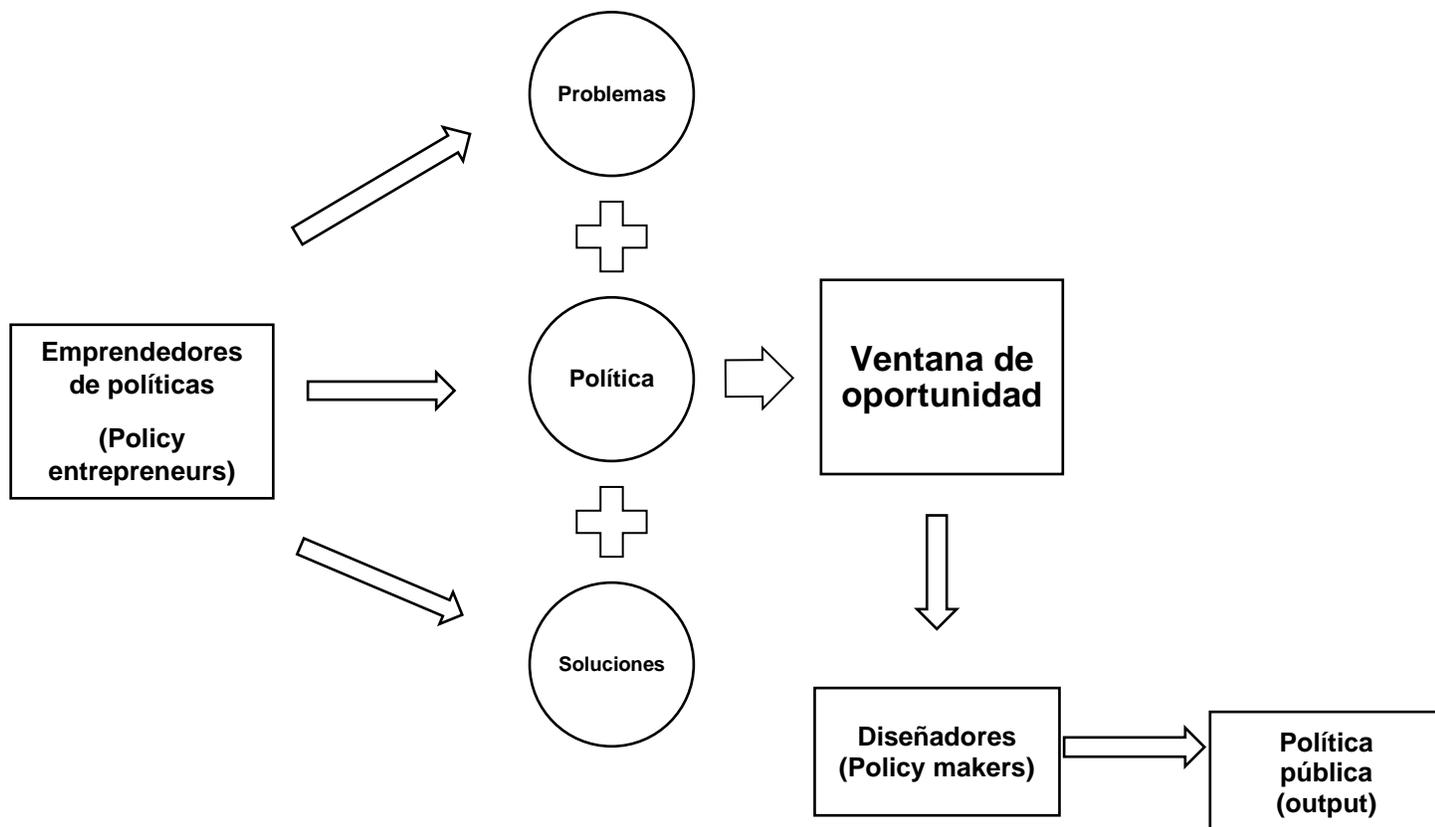
- a) Los problemas: “consiste en diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se trate [...] Los formuladores de políticas se enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan la atención y retroalimentación” (Zahariadis, 2010, p. 75).
- b) La política: Los agentes del sistema político se organizan en dos categorías macro: aquellos que se encuentran dentro del Estado (como lo es la administración, los servidores públicos y el congreso), y por otro lado los que no están dentro del mismo (como los grupos de interés, la academia, los medios de comunicación, los participantes electorales y la opinión pública) (Kingdon, 1984).
- c) Las políticas: entendidas como las respuestas o soluciones que da el sistema de corrientes a las demandas y organización dadas generadas por comunidades políticas (sociedad civil, congreso, empresarios, académicos, etcétera).

Dichas corrientes son impulsadas por emprendedores estratégicos (*strategic entrepreneurs*)<sup>3</sup> los cuales buscan generar un cambio en ciertas políticas, haciendo confluir los problemas, la política y las soluciones para generar ventanas de oportunidad, las cuales se abren durante un tiempo limitado (*policy window*) para impulsar alternativas y modificaciones a través de la incidencia en los formuladores de las políticas (*policy makers*), contando así con una política que responda a sus intereses, creencias, necesidades y objetivos (Figura 5).

---

<sup>3</sup> “Individuos o actores corporativos [...] poseedores de poder, facilitadores de coaliciones y manipuladores de preferencias de problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010, p. 79).

**Figura 5. Modelo de corrientes múltiples de Kingdon**



Fuente: elaboración propia con base en Kingdon, 1984.

En resumen, este marco permite analizar el cambio de las políticas a gran escala a través del “uso estratégico de la información junto con las instituciones y las ventanas de oportunidad política lo que cambia el contexto, el significado y las políticas en el tiempo” (Zahariadis, 2010, p. 75), a la vez que permite comprender que no basta con los esfuerzos individuales o colectivos, sino con la suma de variables como las soluciones y el uso de instrumentos políticos en un contexto dado para incidir en ciertas áreas de política (*policy areas*).

### 1.3.5. Coaliciones promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*).

Este subenfoque se encuentra plasmado en la obra *Policy Change and learning: an advocacy coalition approach* de Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith y fue publicado en 1993. El planteamiento central de esta perspectiva es que en los sistemas políticos hay reglas formales a través de las cuales los grupos y actores se rigen para tomar decisiones e intervenir en los asuntos públicos. No obstante, existen elementos cualitativos no

medibles que cohesionan a los individuos y aseguran su permanencia en un grupo. Dichos elementos son las creencias e intereses, los cuales se reflejan en coaliciones.

De acuerdo con Capano (2009), el enfoque de coaliciones promotoras es probablemente el más ambicioso de los diversos marcos diseñados para explicar el desarrollo y el cambio de políticas. Se caracteriza por una combinación de características de al menos tres tipos de ideales epistemológicos diferentes. Como el modelo de ciclo de vida, es un marco lineal; sus motores de cambio son la competencia, el aprendizaje y la imitación, como ocurre con los modelos evolutivos; y finalmente, aunque en un grado más secundario, asume la confrontación y el conflicto entre diferentes ideas y valores.

Para Sabatier y Jenkins-Smith el cambio en las políticas es un proceso orientado por el aprendizaje, el cual se fundamenta en las enseñanzas de legados del pasado, las experiencias de otros países (transferencia y difusión de políticas) (Rose, 1988) o en comprender qué fallo y qué no en el proceso de políticas (Hall, 1988). Dichos cambios son impulsados por coaliciones promotoras o de defensa, los cuales son grupos que se unen sobre la base de un conjunto compartido de creencias sobre un tema o problema en particular (Birkland, 2007, p. 69). De acuerdo con Weible y Sabatier (2007) el estudio de las coaliciones promotoras gira en torno a la forma en que diversos grupos de interés influyen en la definición de problemas públicos y sus soluciones.

La forma de incidir en el cambio se estructura a través de sistemas de creencias e intereses que conjugan a diferentes grupos y actores para influir en las políticas públicas de acuerdo con la forma en la que perciben el mundo y la realidad. Cabe resaltar al sistema de creencias, el cual funge más como un mecanismo de estabilidad y cambios incrementales, a partir de tres niveles:

- 1) “Nivel profundo: Se trata de los valores, filosofía, suposiciones y prejuicios de los grupos e individuos. Es el más arraigado y difícil de cambiar
- 2) Nivel de la política: Se basa en las ideas de cómo deben formularse las Políticas. Tiene más probabilidades de cambio puesto que las Políticas se construyen a partir del conflicto y la deliberación entre diversos sistemas de creencias.
- 3) Instrumentos secundarios: No es otra cosa que la elección de herramientas para ejecutar la política.” (Cairney, 2012, p. 205)

Por último, algunos elementos a considerar por parte de la propuesta de Sabatier y Jenkins-Smith (1993, pp. 16-17) son:

1. Comprender el proceso de cambio de políticas y el papel de la información técnica en él requiere una perspectiva temporal de una década o más. Ese lapso de tiempo también es necesario para obtener una evaluación razonable de los impactos de las políticas.
2. La unidad de análisis más útil para comprender el proceso general de políticas en las sociedades industriales modernas no es ninguna organización o programa gubernamental específico, sino más bien un subsistema o dominio de políticas. Un subsistema está formado por actores de una variedad de organizaciones públicas y privadas que están activamente preocupados por un problema o cuestión de política, como la agricultura, y que regularmente buscan influir en la política pública en ese ámbito. En la mayoría de los subsistemas de políticas, habrá numerosas leyes e iniciativas de políticas en un momento dado.
3. Las políticas / programas públicos incorporan teorías implícitas sobre cómo lograr sus objetivos (Pressman & Wildavsky, 1973) y, por lo tanto, pueden conceptualizarse de la misma manera que los sistemas de creencias.

En resumen, las coaliciones promotoras deben ser compatibles con los entornos organizacionales en los que pretenden incidir, por ello requieren de un alto nivel de especialización técnica y política para incidir en las políticas, instituciones e ideas, no obstante, “las creencias y los intereses son necesarios, pero no suficientes para explicar los resultados de políticas” (Méndez, 2017), ya que también el comportamiento estratégico en contextos particulares es lo que permite entender los momentos de desestabilidad y cambio.

### *1.3.6. Equilibrio interrumpido (Punctuated equilibrium Framework)*

La expresión Equilibrio interrumpido (*Punctuated equilibrium*) es una importación de la biología evolutiva que se originó en 1972 por Niles Eldredge y Stephen Jay Gould, como una crítica e hipótesis alternativa a la teoría evolutiva de Charles Darwin y la “selección natural” como variable explicativa del cambio a través de cadenas graduales de transformación en las especies.

Esta propuesta ha germinado no solo en las ciencias naturales, también en las ciencias sociales y particularmente en el estudio de las políticas públicas en donde fue retomado por Frank Baumgartner y Bryan D. Jones en su obra *Agendas and Instability in American Politics* publicada en 1993.

El objetivo del libro de Baumgartner y Jones es proponer un modelo de equilibrio interrumpido en el cambio de políticas (*policy change*) basado en el surgimiento y la recesión de las cuestiones políticas de la agenda pública. Dicha propuesta parte de la dificultad de los primeros análisis del “rational choice” para poder alcanzar objetivos comunes, así como de los problemas que existen para equilibrar políticas y las preferencias de distintos participantes en un sistema político. Su modelo se centra en los tomadores de decisiones, los cuales tienen una “racionalidad limitada” por lo que sus decisiones están basadas en sus emociones, sin embargo, esto solo puede ser controlado en la medida en la que existe una especialización y jerarquización al procesar demandas y actividades por parte de las organizaciones. En este sentido, su tesis es que

“El sistema político americano, construido como está en una base constitucional conservadora diseñada para limitar la acción radical, es, sin embargo, continuamente impulsado por los cambios de las políticas, cambios que alternan entre la deriva incremental y las rápidas alteraciones de los arreglos existentes.”  
(Baumgartner & Jones, 2009, p. 236)

Este asunto no es menor, ya que el cambio en términos teóricos y empíricos se encuentran conectados, pero “con demasiada frecuencia, estos dos elementos del desarrollo de políticas se tratan por separado. La política es un fenómeno continuo, y la estabilidad y el cambio coexisten constantemente” (Capano, 2009).

De acuerdo con Baumgartner y Jones para entender los motores del cambio son la modificación de la imagen de la política, la destrucción de un monopolio de políticas y el canal institucional por el que se logra. Asimismo, el primer elemento a considerar es el metodológico, puesto que la definición del problema es la principal dificultad para los analistas de política pública, los cuales se han enfocado en dos métodos de análisis para entender la conformación de la agenda: el transversal y el enfoque longitudinal. El primero se enfoca en la tipología de políticas y los tipos de problemas y conflictos que generan en el sistema político (por ejemplo, si son regulatorias o redistributivas), mientras que el segundo se centra en estudiar un problema público específico a través del tiempo. (Baumgartner & Jones, 2009, p. 40)

Con ambos métodos se puede determinar de qué manera la agenda es alterada en torno a ciertos problemas. Esta alteración se debe a que los intereses y preferencias

cambian constantemente a través del tiempo y son expresadas por grupos de interés, los cuales “juegan un papel importante en la formulación de preguntas, afectando la opinión pública y definiendo los términos del debate” (Baumgartner & Jones, 2009, p. 190) en torno a la priorización de problemas públicos. Durante este proceso de configuración de la agenda, los problemas se limitan normalmente a los subsistemas de políticas (*policy subsystems*) que se mueven más arriba en la agenda política, donde los problemas y asuntos de interés general se caracterizan por la participación de diversos actores, como agencias gubernamentales, grupos de interés, organizaciones de defensa, expertos y otros interesados, que interactúan e influyen en el proceso de formulación de políticas dentro de un dominio político particular.

Dichas demandas y preferencias en torno a determinados temas de interés público se vislumbran durante la configuración de la agenda, la cual, si bien puede lograr un equilibrio político, corre el riesgo de que las instancias institucionales puedan ser manipuladas por “empresarios estratégicos.” (*strategic entrepreneurs*) Por lo tanto, para Baumgartner y Jones los sistemas políticos nunca están en equilibrio y éstos puede mantenerse gracias a la estabilidad de instituciones políticas fuertes y la definición de problemas procesados por esas instituciones. Estos dos elementos no están exentos de inestabilidades puesto que una redefinición del problema puede configurar en gran medida la solución a un problema y por otra parte las reformas institucionales pueden romper con el equilibrio alcanzado (Baumgartner & Jones, 2009, p. 4)

Considerando estos enfoques, se pueden apreciar similitudes y diferencias en torno a variables como los motores del cambio. La proliferación de teorías y marcos de análisis ha permitido avanzar en la comprensión metodológica y epistemológica del cambio, sin embargo, para Capano y Howlett (2009) muchos estudios no han logrado comprender las premisas epistemológicas y metodológicas del cambio, además de que la naturaleza focalizada del estudio del cambio ha implicado límites en cuanto a sus alcances, ya que “diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras (John, 2003; Cruz-Rubio, 2012)

Ante ello se ha apostado a generar análisis mixtos ya que ningún enfoque por sí solo puede dar una explicación detallada del cambio, no obstante, parece haber un acuerdo en torno a una cuestión toral: su variable más importante es la oscilación entre cambios paradigmáticos e incrementales, de esta manera el cambio si bien es una constante, sus variables se encuentran en los tipos de cambio y niveles de este, lo cual permite ahondar

en términos epistemológicos qué partes del cambio queremos conocer y cómo pueden ser abordadas.

#### 1.4. Tipos de cambio

Cuando se estudia el cambio de políticas es necesario tomar decisiones teórico-epistemológicas en torno a qué enfoques se usarán para analizarlo, pero también en términos metodológicos la decisión se centra en qué partes o elementos del cambio se quieren examinar y cómo hacerlo. Siguiendo a Capano (2009, p. 13) hay algunos elementos básicos que se deben considerar y que están concatenados:

1. La definición de qué es una política pública y el cambio
2. El tipo de cambio (Incremental-radical)
3. El producto del cambio (Es reversible o irreversible)
4. Los mecanismos causales y las variables explicativas

El primero ya ha sido ampliamente abordado al inicio de este capítulo. El segundo, es en lo que se centrará este apartado, mientras que el tercero y cuarto responden a variables que serán analizadas en capítulos posteriores poniendo especial atención al estudio del cambio en la política urbana y sus mecanismos causales y variables explicativas.

En este sentido, es importante retomar las preguntas de ¿Cómo medir el cambio? ¿Qué tipos de cambio hay? y para definir el elemento fundamental de la variable dependiente, “¿Qué cambia de la política cuando ocurre el cambio de las políticas? Ya que la pregunta sobre qué cambia no es trivial, y la respuesta a qué cambia no es evidente, pues cuando ocurre el cambio de las políticas no cambian necesariamente todas sus dimensiones o componentes” (Cruz-Rubio, 2011, p. 108)

Por lo tanto, mientras tenemos claro que puede haber *cambio de políticas*, *cambios en la política* o *cambios políticos* los cuales se centran en estudiar la lógica procesal del ciclo o algunas cuestiones técnicas y fines de las políticas, lo que no queda claro muchas veces es el nivel del cambio, lo cual ha dado origen a la discusión general en torno a si un “cambio es incremental (de primer orden, prescrito, evolutivo, *momentum*, aprendizaje de ciclo único, continuo) o es radical (de tercer orden, paradigmático, constructivo, revolucionario, transformativo, aprendizaje de doble ciclo, cuántico, discontinuo) o si se estudia a nivel macro o micro (centrados en la reconstrucción en profundidad de un desarrollo de política)” (Capano, 2009, p. 14).

#### 1.4.1. Cambio incremental vs paradigmático

La dicotomía incremental-paradigmática ha sido la brújula que ha guiado las discusiones en torno a qué cambia de las políticas públicas y en qué nivel cambia. La perspectiva incremental ya ha sido explicada y alude al trabajo de Charles Lindblom publicado en 1959 el cual se centra en comprender la racionalidad limitada de los tomadores de decisión y la preferencia por la estabilidad generando cambios marginales en las políticas y las instituciones. Mientras que el enfoque paradigmático es una propuesta de Peter Hall publicada entre 1989 a 1993 en las obras *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* y *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain*.

Esta segunda propuesta retoma el término *paradigma* de Thomas Kuhn el cual fue acuñado para referirse a los avances científicos revolucionarios en la historia de las diferentes ciencias. Los aportes de Hall, valga la redundancia, ha sido paradigmáticos debido a la categorización que hace en torno a los niveles del cambio por lo que puede atravesar una política pública:

1. Cambios de primer orden: los cuales se centran en la calibración de instrumentos de política
2. Cambios de segundo orden: Creación de nuevos instrumentos de política
3. Cambios de tercer orden: Nueva definición de problemas de política, nuevas orientaciones y por tanto nuevas políticas sectoriales.

Los cambios de primer y segundo orden se refieren a cambios particularmente incrementales generados de manera endógena en las instituciones y políticas, mientras que los cambios de tercer orden son los que consideraríamos cambios paradigmáticos, los cuales son “un proceso en el que hay una realineación fundamental de la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, ocurre solo cuando las instituciones políticas mismas se transforman.” (Howlett & Cashore, 2009, p. 36)

Este tipo de cambio se inscribe en la denominada “Nueva Ortodoxia” en la cual se ha definido que los subsistemas de políticas son los principales medios de reproducción de políticas y que los cambios paradigmáticos son un desequilibrio generado por fuerzas exógenas que provocan disrupciones generalizadas en las ideas, creencias, actores, instituciones y prácticas de las políticas existentes (Howlett & Cashore, 2009; Sabatier y Jenkins-Smith 1993; Baumgartner & Jones, 2009)

Dentro de los cambios paradigmáticos es donde se pueden ubicar enfoques como el equilibrio interrumpido o las coaliciones promotoras, los cuales argumentan que los cambios radicales y de alto calado pueden generar cambios de amplio espectro reorientando las políticas públicas hacia nuevos rumbos, sin embargo, dicha postura ya ha sido ampliamente criticada por Howlett y Cashore (2009, p. 42) considerando los siguientes puntos:

- 1) Los estudios del cambio como variable dependiente deben desarrollar taxonomías que destraben las políticas que se están midiendo y describiendo.
- 2) Las evaluaciones de la dinámica de las políticas deben tener en cuenta la "dirección" del cambio. Es decir, en lugar de centrarse en el "modo" de cambio al evaluar los posibles tipos de cambio, deberían distinguir los desarrollos de políticas que se mueven en direcciones ligeramente diferentes a lo largo del tiempo, pero que nunca se desvían mucho del statu quo (políticas en equilibrio), de aquellas que se mueven en la misma (nueva) dirección a lo largo del tiempo (cambio acumulativo) (Howlett & Cashore, 2009).
- 3) Las teorías de base amplia sobre el cambio institucional y de políticas deben ser cuidadosas en la atribución de fuentes exógenas o endógenas de desarrollo de políticas, ya que ambas variables son determinantes del cambio, no solo los shocks externos.

Por lo tanto, la discusión actual ya no se centra en si lo ideal son los cambios incrementales o paradigmáticos ya que los estudios actuales han buscado integrar ambas posturas, puesto que "los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de "equilibrio puntuado" de cambio de política" (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009).

En este sentido cabe preguntarse ¿En qué situaciones nos referimos a cambios incrementales o paradigmáticos? ¿Influye el tiempo en las variaciones del cambio? y ¿Qué dimensiones del cambio se pueden medir? Para diferentes autores (Howlett & Cashore, 2009; Méndez, 2017) la variable tiempo nos puede ayudar a comprender que la línea que divide los cambios paradigmáticos de los incrementales es difusa lo cual se puede apreciar en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Tempo y tipos de cambio**

Tipo de cambio	Tempo o velocidad del cambio	
	Rápido	Lento
<i>Paradigmático</i>	Paradigmático clásico (A gran escala)	Paradigmático gradual (A gran escala, pero lento)
<i>Incremental</i>	Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos)	Incremental clásico (Muchos pasos pequeños y lentos)

Fuente: Howlett & Cashore, 2009.

Si bien la variable longitudinal-diacrónica no es nueva en los estudios del cambio, comprender el tiempo que tardan en desarrollarse las modificaciones o su velocidad sí, ya que puede dar más claridad acerca de las características del cambio. A veces, lo que puede parecer un cambio radical es simplemente un cambio incremental que se ha producido muy rápidamente; del mismo modo, lo que parece ser un cambio incremental puede ser en realidad una transformación radical que se ha producido muy lentamente (Howlett & Cashore, 2009).

Otra forma de examinar si un cambio tiende ser profundo o no, es la desarrollada por Harguindeguy (2015) con base en la tipología de Hogwood & Peters (1983) y Streeck & Thelen (2005), la cual combina las variables de cambio leve (incremental) o importante (paradigmático) con respecto a un desarrollo progresivo o discontinuo (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Tipos de cambio en las políticas públicas**

Intensidad del cambio	del	Desarrollo del cambio	
		Cambio leve	Cambio importante
		Progresivo	Discontinuo
		<i>Mantenimiento</i>	<i>Terminación</i>
		<i>Sucesión</i>	<i>Innovación</i>

Fuente: Hogwood & Peters, 1983; Streeck & Thelen, 2005.

En este cuadro, el mantenimiento se basa en el reforzamiento de alguna política, por lo que es de naturaleza incremental; la sucesión se refiere a la sustitución de políticas previas; la innovación, al ser de naturaleza discontinua no se da de manera constante, pero surgen para la atención de problemas “emergentes” y la terminación es de los fenómenos más raros, ya que esta categoría puede ser principalmente entendida como fracaso de la política, no obstante se debe prestar atención a que si bien las políticas terminan, *la política* siempre se mantiene, es decir, que si bien se puede terminar con un programa o servicio de apoyos a jóvenes desempleados, la política de desarrollo social no deja de existir.

**Cuadro 5. Los elementos de cambio**

		Nivel de abstracción		
		Alto	Operacional	De base
Tándem Objetivos/Medios	Fines perseguidos	<i>Fines</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Organización</i>
	Medios	<i>Lógica instrumental</i>	<i>Mecanismos</i>	<i>Calibración</i>

Fuente: Howlett & Cashore, 2009, p. 33-46.

No obstante, si bien entender más allá de considerar términos generales como cambios incrementales o paradigmáticos, así como sus tipos, otros elementos que nos pueden brindar pistas para el estudio del cambio es la relación entre Fines-Objetivos y Medios, con respecto a un determinado nivel de abstracción. De esta forma, los fines de una política pública pueden atravesar por cambios a nivel organización o hasta en los objetivos a alcanzar de la política, mientras que sus medios, entendidos como los instrumentos para implementar pueden ser sujetos a ajustes, hasta una redefinición de estos para adecuarlos al tipo de cambio que se quiere lograr.

En este sentido, es importante comprender qué dimensiones de las políticas públicas pueden estar sujetas a cambio y cómo se pueden medir. Al respecto, Viñas, Page & Pike (2018) proponen una serie de elementos que pueden ser susceptibles de medición al momento de hablar del cambio y qué variables se pueden considerar para desarrollar dicha examinación (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Medición de las diferentes dimensiones del cambio de políticas públicas**

Dimensiones del cambio de políticas	Qué medir
Cambios en los discursos y en las teorías en uso	Los discursos existentes sobre las políticas, es decir, cómo se define el problema, qué se identifica como la causa del problema, cómo se delimita geográficamente, quiénes se consideran que tienen el problema y quién es responsable, cuáles son las soluciones propuestas por las políticas vigentes y por los diferentes actores, a quiénes se considera que tienen que ser destinadas las políticas, dónde deben ser implementadas, quién se determina que debe actuar para resolver el problema, cuáles son las teorías explícitas o implícitas del cambio, etc.
Cambios de actitudes	Cuáles son las posiciones políticas más favorables. Cuáles son los nuevos temas que anteriormente no formaban parte de los debates de política pública. Número de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que apoyan la solución de un problema. Cantidad y perfil de los nuevos actores. Cambios identificables en las posiciones sobre las políticas públicas adoptadas por las organizaciones gubernamentales que hayan sido significativamente influidas por las demandas de la sociedad o de los destinatarios de esas políticas.
Cambios en los	Participación ciudadana en los asuntos locales y nacionales. Percepciones

procedimientos	sobre la capacidad de influir en estos asuntos. Existencia de contactos de la sociedad civil con funcionarios públicos o representantes políticos. Número de reuniones e interacciones de la sociedad civil con los responsables de la formulación de políticas. Perfil de los responsables de la formulación de políticas. Nivel de satisfacción con los procedimientos. Nuevas iniciativas conjuntas. Diversificación de las relaciones con diferentes partidos políticos. Aumento en las coincidencias en las cuestiones estratégicas entre los diferentes actores (por ejemplo, prioridades y objetivos compartidos). Interés y disposición de los responsables políticos a trabajar conjuntamente. Nuevas alianzas entre actores. Número y perfil de los actores. Alianzas estratégicas con actores importantes.
Cambios en el contenido de la política	Variaciones en el presupuesto. Nueva legislación relacionada con la política estudiada. Cambios en la estructura de las instituciones responsables de la política. Qué posición (nivel jerárquico) ocupa la persona o personas a cargo de la política.
Cambios de comportamiento	Relaciones formales e informales entre los actores. Tipos y frecuencia de las interacciones. Si el poder está concentrado en un único actor o en una coalición de actores. Si las relaciones entre actores son de consenso o conflictivas. Si hay negociación o confrontación.
Cambios en los destinatarios de las políticas	Los resultados de los programas y políticas que se miden en cada caso dependen de los objetivos de la política o programa. Es recomendable tener en cuenta tanto los cambios positivos como los negativos, ya sean previstos o no previstos. Los resultados pueden medirse con diferentes criterios: pertinencia, eficacia, eficiencia, perdurabilidad, cobertura, impacto, igualdad de oportunidades y satisfacción de los usuarios, entre otros.

Fuente: Viñas, 2018, p.125-126.

Esta propuesta permite considerar no solo cambios técnicos o procedimentales en la política, sino también variables más subjetivas como el comportamiento de los actores, las actitudes o los discursos, los cuales no solamente brindan indicadores acerca de las cuestiones de diseño de la política, sino sobre variables contextuales sujetas a la percepción y ligadas al cambio en la imagen de la política.

En resumen, los tipos de cambio se pueden examinar en términos generales sobre su naturaleza paradigmática o incremental, la velocidad con la que se desarrollan, el tipo de cambio que se logra y cómo incide en variables y dimensiones instrumentales, de fines y objetivos o en cuestiones variables cualitativas como el discurso o los comportamientos dentro de subsistemas de política pública.

El siguiente capítulo abordará un subsistema particular: la política urbana en México, el cual es muy interesante debido a la naturaleza de sus cambios y se buscará vincular la relación entre políticas públicas y asuntos urbanos, su institucionalización y la relación entre cambio y política urbana.

## Capítulo 2

### Marco institucional de la política urbana en México

En este capítulo se busca abordar la relación entre el urbanismo y el enfoque de políticas públicas, los antecedentes históricos del urbanismo en México y su desarrollo institucional, para comprender el proceso del cambio que ha acompañado a este campo de política pública.

#### 2.1. El urbanismo como un asunto de política pública.

Las ciudades, como objeto de intervención de la política urbana, no son entes ajenos de significado o simples objetos inertes, ya que son creadas por seres humanos los cuales son seres espaciales, por lo que la actividad humana es productora de espacios, lugares y territorios; el ser humano es un ser corporal que se edifica y actúa en su relación con el entorno (Soja, 1989; 2000) generando una relación simbiótica en la cual nosotros creamos ciudades pero ellas influyen en nuestro comportamiento (Gehl, 2014). Considerando esta premisa, se pensaría que los individuos por sí mismos crean y modifican las ciudades, no obstante, esta visión es limitada ya que las personas al vivir en sociedades y crear gobiernos actúan a través de estos. En este sentido, existe una relación espacio-gobierno-personas, en la cual el gobierno a través de políticas públicas canaliza los conflictos e iniciativas que buscan intervenir en la vida urbana.

Si bien esta relación parece obvia, en la práctica institucional no ha sido así, en términos históricos y teóricos. En primer lugar, las definiciones que hay de política urbana se refieren a esta como planeación urbana, la cual es “entendida como la acción pública para ordenar y acondicionar las ciudades” (Rébora, 2017, p. 230). Sin duda la gestión y planeación urbana no es algo nuevo, desde la antigüedad los seres humanos han personalizado y plasmado su identidad en edificaciones y territorios, sin embargo, la planeación moderna, entendida como aquella en la que el Estado tiene la potestad de su desarrollo, no es algo precisamente antiguo.

Siguiendo a Kunz (2017) y a Gutiérrez-Chaparro (2014) se puede ubicar el inicio de la planeación moderna en la época de la Ilustración en Francia, aunque su consolidación se logra entre los siglos XIX y XX, orientando la planeación urbana a los asuntos del diseño de la ciudad, así como cuestiones sanitarias. No obstante, es hasta el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, que se trató de impulsar una planeación racional

comprehensiva -aludiendo a atender todos los asuntos de la ciudad- sustentada en aportes científicos.

Es en esta etapa, coincidente con la propuesta de las ciencias de políticas de Laswell, que se concibe a la planeación urbana como un asunto de política pública, no obstante, debido al período histórico, se apostaba a que los especialistas y planificadores eran los únicos autorizados para decidir los asuntos de la ciudad. Esto no es un asunto menor, ya que orientó a las políticas urbanas a seguir una lógica contraria a lo que se espera de la toma de decisiones y acciones públicas, las cuales son el objeto de estudio del campo de políticas. Esto se debe a que la planeación teleológicamente persigue objetivos e implementar mecanismos diferentes a los de las políticas públicas.

Mientras las políticas buscan se caracterizan por ser 1) Multilaterales, 2) Abiertas, 3) Horizontales, 4) Flexibles, 5) Definir objetivos claros y aumentar las capacidades de los agentes y 6) adaptarse a los desequilibrios; la planeación se avoca a elementos contrarios ya que es 1) Unilateral, 2) Cerrada, 3) Vertical, 4) Inflexible, 5) No permite decisiones autónomas ni incertidumbre y 6) Busca el desarrollo equilibrado, por lo que los cambios acelerados o imprevistos no pueden ser programados (Kunz, 2017). El problema se centraba sobre todo en la definición de la planeación urbana por sus términos comprensivos, ya que

“En principio, se trataba de planeación física y no fue hasta finales de los años sesenta cuando, como resultado de movimientos sociales<sup>4</sup>, se empiezan a incluir temas económicos y sociales, lo que llevó a los planes a atender todo tipo de problemas, sin que necesariamente fueran de naturaleza urbana enfoque que le dio el término de comprehensive (que abarca todo)” (Kunz, 2017:17; Friedmann, 1971:316)

Esto dio como resultado dos consecuencias difíciles de corregir: En primer lugar, la planeación se adecuó a las rutinas y esquemas de gestión gubernamental orientadas por la jerarquía, lo cual ha sido un detrimento a la pluralidad de la toma de decisiones públicas afectando la gobernanza urbana y por tanto las políticas urbanas. En segundo, la naturaleza comprensiva de la planeación propició que la ciudad no se convirtiera en el objeto de estudio de la política urbana, generando un desprecio por el estudio estrictamente urbanístico de las ciudades, orientando la agenda de investigación desde otras disciplinas

---

<sup>4</sup> Baumgartner & Jones (2009, p. 127-128) argumentan que en el caso estadounidense las ciudades se convirtieron en un problema y asunto nacional no debido a los temas de planeación o desarrollo urbano, sino a la proliferación de movimientos raciales durante la década de los años sesenta por los que se asociaban políticas como las de vivienda como programas de apoyo a la población afroamericana.

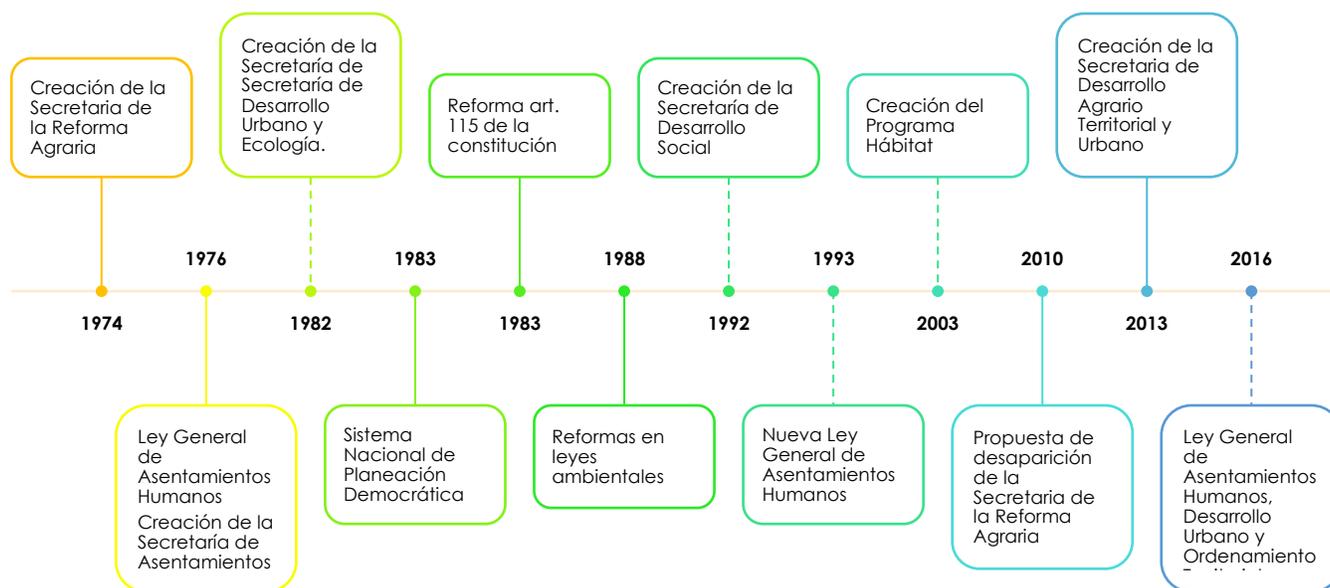
como la economía, la sociología, la arquitectura y la ingeniería (Kunz, 2017; Azuela, 2010; Castro, 2018)

“El urbanismo, ya no es suficiente para abordar los problemas urbanos” menciona Subirats (2019, p. 94), pero en realidad este campo no ha proliferado de la mano de las políticas públicas como disciplina para el estudio de las ciudades. Particularmente el caso de México es un claro ejemplo de ello, ya que

“a pesar de tener 40 años de que se institucionalizó la planeación urbana, se ha tenido poca efectividad en que las ciudades crezcan y evolucionen acorde a sus planes de desarrollo urbano [...] acentuando una desvinculación muy grave entre la forma de vivir, su gobernabilidad y su desarrollo económico.” (Castro, 2018, p. 9)

En consecuencia, la planeación urbana en México como una política pública, se desarrolló bajo el enfoque racional comprehensivo atendiendo otras agendas como la municipal, la ambiental, la agraria o la de desarrollo social (Véase Figura 3) guiadas bajo Planes Nacionales que pretendían abarcar una agenda de partido y luchas sociales, pero no de desarrollo o de mejorar la calidad de vida en los actuales y futuros medios urbanos. De acuerdo con Azuela (2010) desde la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria en 1970 los cambios en materia urbana en México a nivel federal pueden ser muy bien ubicados entre los que destacan la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la creación de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983) y la reforma municipal (1983); la cuestión ambiental (1988;1995;1996); la otrora propuesta de desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria en 2010 y su modificación en 2013 para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**Figura 6. Evolución de la política urbana en México 1974-2016.**



Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Antecedentes históricos de la política urbana en México

La existencia de ciudades o entornos urbanos no están necesariamente ligados a definición y establecimiento de una política para atender dichos asuntos. En el caso de México, el establecimiento de los temas urbanos en la agenda decisional e institucional del país se consolidó hasta la década de los años 70 iniciando un camino de avances incrementales en la atención del desarrollo urbano del país. En este sentido, en este apartado se busca definir los antecedentes de la gestión de las ciudades en México, analizar su avance y ubicar los eventos que permitieron crear instituciones e instrumentos para atender las demandas urbanas a nivel nacional.

### 2.2.1. La incursión del urbanismo como campo de estudios en México.

El urbanismo como disciplina y campo de estudio fue impulsado principalmente en Europa y Estados Unidos, pero en esas épocas su gestión era de corte reactivo, es decir, no existía una política estructurada que considerará a la gestión de las ciudades como un aspecto a futuro, sino que éstas crecían debido a la demanda generada por los procesos de industrialización y migración hacia las ciudades. Esto detonó la creación del “Movimiento de la Planeación Moderna de Ciudades” (Nolen, 1919 en Sánchez, 2013, p. 16) a mediados

del siglo XIX, el cual buscaba atender los impactos negativos del crecimiento desmedido de las ciudades.

Entre algunos de los problemas detectados en la proliferación de un urbanismo industrializador se ubicaron aspectos como el hacinamiento, insalubridad, contaminación, falta de espacios verdes, etc. Ante dichas situaciones, de acuerdo con Sánchez (2013, p. 19-20) se pueden ubicar respuestas institucionales entre las que destacan los casos de Alemania y España. En el primer país una referencia clara es el documento *Urban planning and civic order in Germany 1860-1914*, en el cual se refleja que dichos problemas llamaron la atención del gremio médico y en el segundo, el *Manual Completo de Policía Urbana y de construcciones civiles (1863)* en donde se alude a la necesidad de mejorar las condiciones de habitabilidad particularmente en lo que refiere al control de epidemias y sus efectos.

La relación entre problema y soluciones mencionadas dio impulso al urbanismo como ciencia, puesto que en aquellas épocas no se hacía uso del término urbanismo sino a conceptos como *building plan*, *city building*, *site planning*, *city planning*, *town planing*, planificación. Asimismo, los problemas de salubridad generaron un perfil centrado en los higienistas, precursores de los urbanistas, los cuales al provenir de disciplinas como la medicina y la ingeniería fueron los primeros en centrar la atención en que una gestión ordenada y bien planificada de las ciudades, es lo que ayudaría a superar los principales problemas de salud entre los habitantes.

De esta manera fue cómo se dio impulso al campo urbano en países europeos, pero ¿Cómo fue que se detonó su estudio en México? La respuesta se ubica en la realización de eventos académicos como congresos internacionales lo cual permitió la incursión disciplinaria del urbanismo en México. Entre dichos eventos, destaca el *Town Planning Conference* organizado por el Royal Institute of British Architects en Londres en 1910 y los Congresos Internacionales de Higiene y Demografía a los cuales asistió el Ing. Miguel Ángel de Quevedo y el Dr. Pedro Antonio Pardo, este último estuvo presente en la edición celebrada en Viena en 1887, lugar de donde rescataron temas importantes como agua potable, propagación de enfermedades infecciosas, mortalidad de niños, construcción de hospitales, enseñanza de la higiene, epidemias, entre otras (Sánchez, 2013, p. 24).

Esto vislumbra que la difusión de conocimientos e importación de mejores prácticas a nivel mundial fue lo que impulsó al urbanismo a consolidarse como una disciplina en crecimiento, no obstante, lo que se puede apreciar es que el urbanismo no era un fin u objeto de estudio, sino un conjunto de medios e instrumentos para mejorar la calidad de vida de las personas. Esto no es menor, puesto que el desarrollo urbano está ligado a las

trayectorias de vida de la población a su crecimiento, actividades y demandas, por lo que es importante describir la situación urbana de México en el siglo XX para comprender la relación entre el crecimiento urbano del país y su institucionalización a nivel federal.

### *2.2.2. Evolución del crecimiento urbano en el país*

De acuerdo con Garza (2002; 2010) a lo largo del siglo XX en México, el crecimiento urbano dio como resultado que el país pasará de 33 ciudades a inicio del siglo a 350. Dicho resultado se puede comprender a través del análisis de tres procesos de crecimiento urbano: 1. Moderado-bajo (1900-1940); 2. Acelerado-medio (1940-1980) y 3. Bajo-acelerado (véase Tabla 2). El desarrollo económico y la urbanización están orgánicamente vinculados, ya que son dos procesos inseparables que caracterizan la estructura de la sociedad. No están sujetos a una relación de causalidad unívoca y observan desfases espacio-temporales que se podrán identificar con el análisis del desarrollo urbano.

La primera etapa de crecimiento (Moderado-bajo) comprendió del año 1900 a 1940. En 1900 México tenía una población de 13.6 millones de habitantes en 1900, de los cuales sólo 1.4 vivían en 33 ciudades y el grado de urbanización era de 10.6%. En dicho período se pueden ubicar diferentes eventos como la Revolución Mexicana, caracterizada por ser una guerra civil a nivel nacional que buscó la repartición de tierras entre las y los campesinos. Estos datos y evento muestran que el país era predominantemente rural y que la poca emigración del campo a la ciudad no se debió al deterioro o inseguridad del campo, sino al estancamiento económico el cual no permitió explotar la tierra.

La segunda etapa de crecimiento (Acelerado-medio) comprendió los años 1940 a 1980. En dicha época cabe destacar el conocido Milagro económico mexicano, el cual dio como resultado un Producto Interno Bruto (PIB) de 5.8 en 1940 y de 6.3 en 1950. Este impacto económico fue un motor del crecimiento de las ciudades, ya que tan solo entre el periodo de 1940 a 1950 el grado de urbanización paso del 20 al 28 por ciento y el aumento de 3.3 millones de habitantes de la población urbana representó 53.5% del crecimiento total y, por primera vez en México, la dinámica demográfica era predominantemente urbana (Garza, 2002, p. 9).

Asimismo, en la etapa de crecimiento Acelerado-medio se dio el boom de las ciudades manufactureras: León, Monclova, Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México. Para 1970 el crecimiento económico se reflejó más en la elevada emigración hacia las ciudades y se generó un sistema policéntrico, en el que las ciudades grandes (Ciudad de

México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón, Toluca y Ciudad Juárez) elevaron su participación en el total urbano (55.7%) lo que dejó de lado a ciudades medianas y pequeñas.

La tercera y última etapa de crecimiento (Bajo acelerado), que comprende de 1980 al año 2000, se caracteriza por una política de ajuste estructural que busca reducir el desequilibrio fiscal, concentrándose más en el comercio y la producción. Entre 1980-1990: la migración rural-urbana fue de 6.8 millones de personas, el PIB se redujo a 0.01% y la población en México aumentó 14.4 millones llegando a 81.2 millones. Si bien esto nos habla de un panorama más consolidado en términos urbanos, las crisis económicas y las nuevas medidas económicas mostraron que el impacto de la crisis se reflejó en la calidad de vida más que en el desarrollo urbano, asimismo, es en este período donde se refleja la consolidación de la hegemonía metropolitana en todo el país.

Asimismo, otras variables que incidieron en dicho crecimiento fueron la elevada tasa de crecimiento demográfico y la baja del índice de mortalidad han dado por resultado que los mexicanos nos hayamos sextuplicado en un siglo (Cruz, 2015, p. 75).

**Tabla 2. Proceso de urbanización en México 1900-2018**

Año	Población total <sup>1</sup>	Población urbana <sup>1</sup>	Grado de Urbanización <sup>2</sup>	Ciudades	Contexto económico
1900	13,607	1,435	10.5	33	Ruptura del modelo liberal de crecimiento económico, el movimiento revolucionario y la emergencia del nuevo Estado nacional.
1910	15,160	1,783	11.7	36	
1920	14,335	2,100	14.7	39	
1930	16,553	2,892	17.5	45	
1940	19,649	3,928	20	55	Modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno.
1950	25,779	7,209	28	84	
1960	34,923	12,747	36.6	123	
1970	48,225	22,730	47.1	174	
1980	66,847	36,739	55	227	Nuevo modelo económico orientado hacia la apertura comercial y menor peso del Estado en funciones económicas.
1990	81,250	51,491	63.4	304	
2000	97,483	66,649	68.4	343	
2010	112,323	81,231	72.3	358	
2018 <sup>3</sup>	124,932	92,700	74.2	401	Modelo económico basado en la austeridad de recursos federales.

Fuente: elaboración propia con base en Garza (2002;2010), SEDESOL y SEGOB (2012) y CONAPO (2018).

1. En millones de habitantes

2. El cual mide la proporción urbana del país con respecto a la rural. Para ello se divide la población total entre la población urbana y se multiplica por 100.

3. La última actualización brindada por CONAPO cubre hasta 2018.

La finalidad de conocer este proceso es comprender que las ciudades no son algo nuevo, han estado presentes a lo largo de la vida sedentaria de la humanidad, pero lo que sí resulta revelador es la transformación hacia un país predominantemente urbano, fenómeno que no fue exclusivo de México, sino que fue un proceso a nivel mundial.<sup>5</sup> En este sentido, es importante analizar cómo el gobierno atendió este fenómeno espacial y social, ya que si bien hubo crecimiento esto no significa desarrollo, dando como resultado una transformación incongruente<sup>6</sup> debido a que

“el ritmo de crecimiento es muy superior a las posibilidades de previsión de las autoridades, a su capacidad de asimilar problemas, y generalmente a su cortedad de crédito para acometer las reformas de gran empeño que son las que ayudan a crear nuevas estructuras eficaces sin malgastar el dinero en reformas eventuales y de circunstancias” (Chueca, 2011, p. 225).

Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizará cómo los asuntos urbanos se incorporaron en la agenda institucional del gobierno federal y bajo qué enfoque se buscó atender este sector de desarrollo en México.

### **2.3. Marco institucional de la política urbana en México**

Es importante conocer el marco institucional de los asuntos urbanos en el país, pero sin reducirlo a una descripción los instrumentos y organizaciones involucradas en este campo, sino tratando de comprender la *polity* (cuestiones del régimen y estructura del Estado), la *politics* (el sistema político del país) y la *policy* (las políticas públicas). Por lo que esta exposición tomará como punto de referencia la creación de las primeras instituciones de asuntos urbanos y analizará cómo se fueron sumando más de estas, instrumentos y su vocación.

---

<sup>5</sup> Europa hacia 1800 tenía una población urbana que no pasaba del 3%, ha alcanzado ya el 50%. Los Estados Unidos, que en 1800 contaba con una población urbana que representaba el 6.1% del total, cien años más tarde llegaba al 39.7% y en 1960 al 69.9% (Chueca, 2011, p. 215).

<sup>6</sup> Más que incongruente, se hace alusión al principal instrumento ordenador del siglo XX: la zonificación, la cual se basa en que “las ciudades para un mejor funcionamiento debían ser divididas en un centro receptor de negocios, un distrito industrial y de comercio, y un distrito residencial; para que se diera aquella condición, esas zonas debían estar bien relacionadas con buenas calles y avenidas” (Sánchez, 2013, p. 34). Lo cual generó una fragmentación en los usos del suelo y una fragmentación de la ciudad.

### *2.3.1. Incorporación de los asuntos urbanos a la agenda institucional*

Como consecuencia de los impactos del Milagro Mexicano, México se convirtió en un país predominantemente urbano entre la década de 1970 a 1980 (véase Tabla 2). Dicho crecimiento se caracterizó por ser desordenado, y generó la necesidad de una respuesta institucional inminente para poder atender la migración hacia las ciudades y el establecimiento de asentamientos irregulares en zonas periféricas. Esto detono que el Estado comenzará a trabajar en la procuración de viviendas, bienes y servicios para satisfacer las demandas del crecimiento poblacional y económico.

Fue así como, en 1972, a través de una reforma constitucional, se obligará a los patronos a generar aportaciones para constituir el Fondo Nacional de Vivienda a través del otorgamiento de créditos accesibles para la adquisición de viviendas, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual ha financiado más del 70% de la vivienda de interés social en México (Zamorano, 2015).

Siguiendo a Zamorano (2015) en 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE) y en 1974 la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT), además del decreto añadido a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), con el cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) con la finalidad de brindar créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado.

Si bien esto fue una primera respuesta institucional, se caracterizó por su falta de “integralidad” (comillas más) y por focalizarse en “la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de viviendas para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social” (Zamorano, 2015, p. 10).

Ante estos fenómenos, fue que en junio de 1976, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I) en Vancouver, Canadá. Dicho evento internacional buscaba discutir las acciones implementadas a nivel mundial para atender los problemas de la migración hacia las ciudades, la creciente demanda de servicios urbanos y el papel de la economía para procurar a los nuevos habitantes urbanos.

Es en este punto donde se debe ubicar el rol del sistema político mexicano el cual se caracterizaba por un centralismo excesivo e hiperpresidencialismo, además de la figura de un partido dominante: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dichos factores son los que permiten explicar que en 1976 la institucionalización de la política urbana de corte

nacional<sup>7</sup> adoptará el nombre de la cumbre Hábitat I, con la finalidad de que el presidente Luis Echeverría mostrará su liderazgo en una cumbre internacional (Azuela, 2010).

Dicho evento detonó dos procesos fundamentales para constituir la política urbana a nivel nacional: una reforma constitucional a los artículos 27, 73 y 115 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) en 1976. Las modificaciones a los artículos constitucionales versaban sobre lo siguiente:

- Artículo 27: Una adición al párrafo tercero en la que se establecía la aplicación de dicho artículo a los asentamientos humanos, en particular a lo que se refiere para imponer límites a la propiedad.
- Artículo 73: Adición de una fracción relacionada a facultades del Congreso de la Unión, dando entrada al sistema de concurrencia en la atención de asuntos urbanos.
- Artículo 115: Se estableció un fundamento para que las leyes estatales regularan aspectos urbanos, distinguiendo lo que corresponde a entidades federativas y municipios, así como la definición de un régimen metropolitano que exhortaba a los tres órdenes de gobierno a trabajar de manera conjunta.

En lo que se refiere a la expedición de la LGAH, su creación se ha considerado un fenómeno legislativo accidentado (Azuela, 2010), debido a que fue cuestionada por el sector empresarial, mostrando un desconocimiento sobre sus intenciones, ya que presuponían que esto permitiría despojar de la propiedad privada para el interés público, detalle por demás errado. En cuanto a su diseño, esta primera ley contó con 6 cuartillas que contenían 47 artículos orientados principalmente a establecer una distribución de competencias entre órdenes de gobierno.

De manera puntual, algunos aspectos que valen la pena destacar de este ordenamiento jurídico son los siguientes:

- De acuerdo con las fracciones V, VI y VII de su artículo 3, esta ley buscaba interconectar mejor los servicios urbanos y los espacios de convivencia y trabajo, así como descongestionar las grandes urbes evitando una concentración desproporcionada.

---

<sup>7</sup> Esto no indica que previo a su caracterización como nacional no existiera antes. De acuerdo con Azuela (2010) en una investigación realizada en 1975 por la UAM Azcapotzalco, se localizó un promedio de 30 ordenamientos por estado (entre leyes y reglamentos), aplicables a la cuestión urbana, las cuales no fueron retomadas para la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

- Aludía constantemente a cuidar la distribución de competencias para atender los fenómenos de conurbación en las ciudades.
- Buscaba vincular de manera planeada y programada las acciones urbanas a través de la extinta Secretaría de la Presidencia la cual tenía entre sus facultades elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y establecer una Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Asimismo, se instruía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual podía tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito solo autorizaran operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacional (Cámara de Diputados, 1976).

Por último, un aspecto no menor, eran las limitaciones de la ley para incorporar propiedad agraria (ejidos y comunidades) a propiedad privada, lo cual solo era posible a través los ayuntamientos, los cuales determinaban si el uso de suelo podía formar parte de procesos de urbanización, lo cual implicaba un proceso complicado ya que la Ley de Reforma Agraria consideraba a la propiedad agraria inembargable, inalienable, intransferible e indivisible.

Las características de este proceso de institucionalización permiten ubicar que la política urbana a nivel federal fue impulsada por un proceso de transferencia de políticas (Shipan & Volden, 2012; Cairney, 2012), que el diseño institucional y político (polity) orientó el diseño e implementación de esta ley bajo un estilo presidencialista y centralizado y que el rol de las coaliciones agrarias (politics), limitaba sus espacios de intervención.

Estas características se mantuvieron durante un largo período de ajustes incrementales los cuales fueron intervenidos por otros campos de política pública, como el medio ambiente o la planeación, por lo que es importante comprender, qué otros instrumentos y procesos fueron acompañando este campo de política pública.

### *2.3.2. Instrumentos de la política urbana*

En este apartado busca analizar los diferentes instrumentos y programas que han acompañado a la política urbana en México, caracterizados por ser respuestas de política pública que tuvieron auge en diferentes momentos y, que sin proponérselo, generaron cambios en la política urbana.

### *2.3.2.1. Ley de Planeación y Sistema Nacional de Planeación Democrática*

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Es una ley reglamentaria de los artículos 25 y 26, inciso A de la Constitución Política, los cuales establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y que El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (Cámara de Diputados, 2021, p. 27-29).

La planeación como instrumento de gobierno se caracteriza por su comprehensividad, esto es, por su capacidad de aglutinar y alinear diferentes aspectos del desarrollo y de la vida institucional del gobierno para alcanzar objetivos comunes. Considerando el régimen presidencialista en el que fue gestada la planeación como instrumento ésta permitía centralizar aún más, en términos programáticos, las acciones de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública a nivel federal, estatal y municipal, además “la planeación constituye el eje en torno al cual se construye la normatividad urbanística en toda sociedad moderna” (Azuela, 2002, p. 9).

Previo a la puesta en marcha de la Ley de Planeación, la LGAH contemplaba un sistema de planes en términos urbanos de corte nacional, estatal, municipal y conurbados, sin embargo, “el sistema de planes establecido por la LGAH sufrió una especie de degradación simbólica con la expedición de la Ley de Planeación en 1983” (Azuela, 2010, p. 591). Esto tuvo como consecuencia que el término “plan” se reservará de manera exclusiva para el Plan Nacional de Desarrollo, degradando a los planes urbanos a programas. Esto también tuvo impactos en la redacción de los artículos 115 y 27<sup>8</sup> los cuales tuvieron que adecuar términos para incluir a la planeación vinculada a la Ley en la materia.

Por otra parte, la instrumentación de la planeación a través del SNPD, permitió que la sociedad tuviera la oportunidad de involucrarse en la planeación y gestión urbana, ya que a través de la Ley de Planeación, se pudo contar con un marco jurídico de fomento a la participación social en los tres órdenes de gobierno, no obstante, “no se desarrollaron los instrumentos jurídicos para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y no se hizo nada para erradicar la visión de que los promotores privados son un mal necesario cuyos derechos se respetaban a pesar de, y no a través de, la legislación urbanística” (Azuela, 2002, p. 8).

---

<sup>8</sup> Que habla de planear los asentamientos humanos, no de ‘programarlos’ (Azuela, 2002: 12).

La relación entre planeación (con todo y sus limitantes expuestas al principio de este capítulo) y desarrollo urbano recae en que la política urbana del país nació bajo un enfoque de planeación que tenía al Estado como su principal actor para garantizar el interés público. Siguiendo a Azuela (2002, p. 12):

“Lo que sí es evidente, es que en el debate sobre la LGAH pueden distinguirse con nitidez dos posturas extremas. Una que podemos definir como visionaria y otra como pragmática. La primera comporta la expectativa de que los planes expresen una “visión” de futuro; mientras que la segunda espera que los planes establezcan las condiciones para que puedan desarrollarse los ‘proyectos concretos’ que se presenten, cuyas características serían imposibles de determinar. En sus versiones extremas, la postura visionaria daría lugar a unos planes con una definición categórica o concluyente del ‘modelo de ciudad’ al que se aspira, mientras que la postura pragmática estaría completamente abierta a lo que propongan quienes en los hechos construyen la ciudad.”

En este sentido, se puede apreciar que la política urbana a través de la LGAH responde a la segunda visión, generando espacios más cerrados a la definición de las ciudades. Por lo tanto, la necesidad de considerar a la Ley de Planeación es conocer como esta, sin tener el propósito, modificó en términos cosméticos y sustanciales la normatividad jurídica, alineando su desarrollo a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

#### *2.3.2.2. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 es fuente normativa de importancia para entender la política urbana, ya que, al igual que la Ley de Planeación, ésta no buscaba incidir en los aspectos urbanos y, sin embargo, lo hizo. De manera particular en su Sección IV habla de la “Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, el cual a la letra contiene los siguientes principios:

**“Artículo 23.-** Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos

que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV.- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII.- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

X.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.” (Cámara de Diputados, 2024, p. 24)

Lo destacable de esta ley es que contiene preceptos de cuidado al medio ambiente que no formaban parte de la LGAH. No obstante, lo particularmente interesante es que este ordenamiento no buscaba incidir de manera sustancial en la política urbana, sino delimitar que aspectos son competencia de naturaleza ambiental y que aspectos son urbanos, lo cual a la larga ha sido contradictorio, puesto que ha fragmentado y reducido a la ciudad a una visión urbanita, sin tomar en cuenta que dentro de éstas hay espacios ecológicos a reservar.

### *2.3.2.3. Reforma al artículo 115 de la Constitución*

Otro sector que tuvo cambios importantes que detonaron cambios colaterales en la política urbana, es la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política. Este es posiblemente el cambio más radical desde la creación de la LGAH y para muchos autores

(Ziccardi 2008; Cabrero, 2003) es en este espacio donde se generan las transformaciones de más alto calado en términos urbanos, pero, al igual que las leyes hasta ahora analizadas, esta reforma no tenía como objetivo prioritario incidir en el mejoramiento urbano, sino promover la descentralización del municipio y la distribución de competencias en el sistema federal.

En el caso mexicano, el municipio encuentra su fundamento jurídico en el artículo 115, el cual a la letra enuncia: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (...)” (Cámara de Diputados, 2024, p. 116) Siguiendo esta línea se entendería así al municipio como una “entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios” (Oropeza, 2007, p. 21).

Lo que la definición de arriba resalta es que el municipio es un ente que cuenta con patrimonio propio, recursos propios, autonomía y capacidad de gestión lo cual le permite una organización que pueda mediar políticamente entre los intereses y necesidades de la población que atiende y sus capacidades administrativas de las cuales puede hacer un libre uso para el mejor manejo de problemas públicos y demandas de su jurisdicción.

La importancia de la reforma de 1983 destaca por resaltar facultades específicas en materia de los servicios públicos, los cuales están contemplados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

- “III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
  - b) Alumbrado público.
  - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
  - d) Mercados y centrales de abasto.
  - e) Panteones.
  - f) Rastro.
  - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
  - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
  - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.” (Cámara de Diputados, 2024, p. 118)

Como se puede apreciar, las facultades conferidas a los municipios se centran en la gestión urbana, en la atención cercana a las necesidades de la ciudadanía y la prestación

de servicios locales Si bien esta reforma no implicó impactos negativos para el desarrollo urbano e incluso fortaleció los objetivos de la LGAH, no se puede perder de vista que su objetivo no era consolidar la política urbana a nivel nacional, sino definir con claridad la distribución de competencias entre órdenes de gobierno. De fondo no figuraba la intención de mejorar el desarrollo urbano del país, sino fortalecer al municipio, no obstante, “con la reforma al artículo 115 no se estaban transfiriendo atribuciones del gobierno federal a los municipales, sino fortaleciendo a los gobiernos municipales a costa de los estatales” (Azuela, 2010, p. 599).

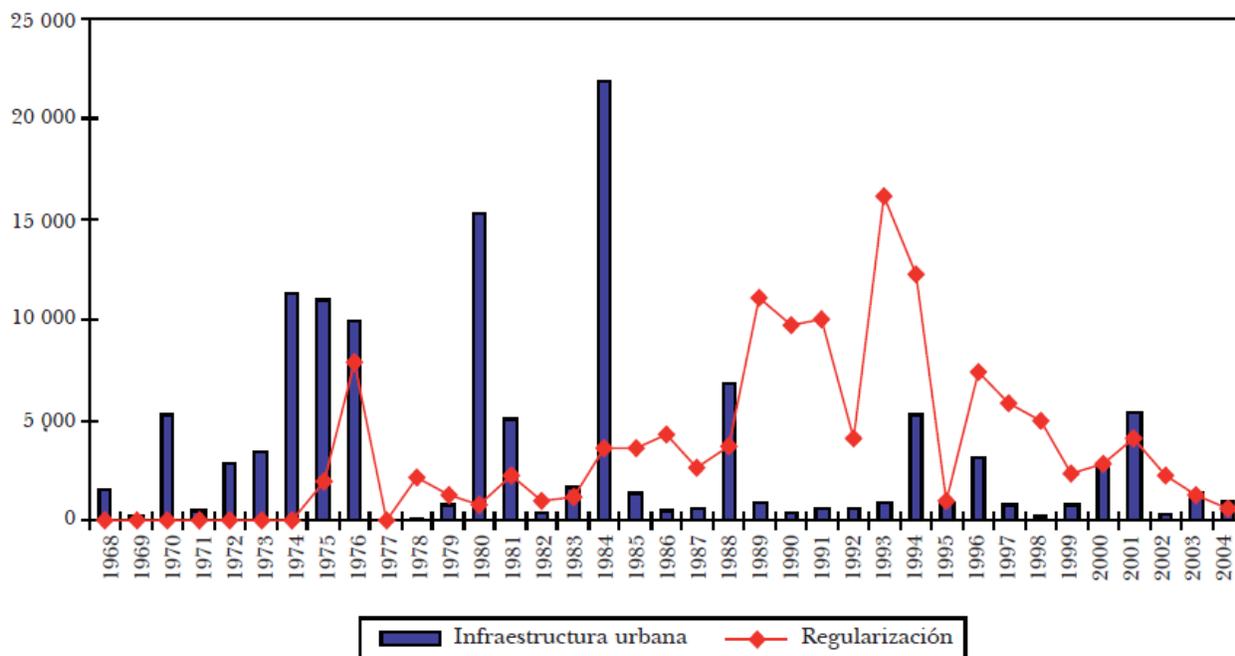
#### *1.3.2.4. Creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*

Un día después de la toma de posesión al cargo como presidente, Carlos Salinas de Gortari instituyó la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como el baluarte de su administración en materia de política social. Dicho instrumento de política pública tuvo dos propósitos fundamentales 1) otorgar apoyos monetarios focalizados a la población más pobre del país; esto retomando las líneas y recomendaciones del Banco Mundial el cual en los años 80 comenzó a sugerir la implementación de apoyos monetarios selectivos a una población en particular: las personas en pobreza extrema en entornos rurales y urbanos. (Medina, 2006; Mathieu, 1996). Asimismo, se buscaba incorporar comunidades y sectores sociales excluidos en el seguimiento y proceso decisional del programa.

En este sentido, como segundo objetivo, buscaba dismantelar la estructura corporativista y clientelar que se había consolidado en el país a través de organizaciones obreras y campesinas, las cuales se habían convertido en el único canal de intervención en la vida pública dejando de lado a comunidades marginadas, las cuales ahora a través de PRONASOL podrían intervenir en los beneficios y manejo de los programas sociales.

Sin embargo, dado el amplio alcance que implicaba atender a la población en pobreza extrema las acciones no se limitaron al otorgamiento de apoyos financieros a familias e individuos en vulnerabilidad, también implicó garantizar otra serie de derechos fundamentales entre los que se encuentra la propiedad, la vivienda, las obras públicas y la infraestructura. Es ahí en donde PRONASOL fungió como un instrumento colateral del desarrollo urbano pues entre sus acciones se encontraban la regularización de predios urbanos asentados en terrenos irregulares (Mathieu, 1996).

**Gráfica 3. México: Área expropiada por tipo de expropiación (1968-2004)**



Fuente: Azuela, Herrera, & Saavedra-Herrera, 2009, p. 539.

Particularmente, se le reconoce a Salinas de Gortari ser el presidente que hizo el uso más extensivo y generalizado de proceso de regulación ¿Cómo lo hizo? A través del instrumento jurídico de la expropiación, las cuales tuvieron un repunte durante los años 1989 (un año después del inicio de PRONASOL) y en 1993 (un año después del fin de la reforma agraria).

#### 1.3.2.5. Reforma al artículo 27 de la Constitución de 1992

El artículo 27 de la Constitución fue el baluarte del corporativismo agrario que permitió la estabilidad política a lo largo de casi todo el siglo XX. En él se fundamentaban los valores de la reforma agraria y el dominio del Estado sobre el territorio.

La influencia de principios de la reforma agraria en la política urbana radicaba en la imposibilidad de darles un uso mercantil al uso del suelo y sus derechos eran heredados de generación en generación. Esto estaba presente en ejidos y comunidades. Los primeros se caracterizaban por seguir obligatoriamente los procedimientos establecidos en la ley, mientras que para las comunidades eran opcionales y éstas podían regirse por usos y costumbres (Mackinlay & Otero, 2006). Este proceso de reforma agraria comprendió los años de 1917 a 1992 y permitió constituir “29,162 ejidos y 2,366 comunidades agrarias en

103 millones de hectáreas del total de 197 millones de hectáreas que contiene el territorio nacional. En total, 3.5 millones de jefes de familia fueron beneficiarios de la reforma agraria y se convirtieron en ‘ejidatarios’ o ‘comuneros’” (Mackinlay & Otero, 2006, p. 143).

Si bien esto fue lo que fortaleció políticamente el régimen presidencialista y de partido dominante en el país, no es mentira que el corporativismo agrario “cobijó la urbanización ilegal de ejidos y con ello marcó la fisonomía de las ciudades mexicanas durante décadas” (Azuela, 2002, p. 5).

Ante esto, es que surge la reforma al artículo 27 de la constitución, partiendo de la premisa de que el reparto agrario del país ya había concluido y se había saldado una deuda histórica con el sector rural del país, no obstante, otro factor que incidió en dicha reforma fue la adición de México a la globalización, impulsando procesos de descentralización y configuración regional del país, lo cual era esperado por diversos especialistas como una consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) (Ferreira, 2004)

Estos procesos sin duda tuvieron impacto en la escala territorial, ya que la globalización ha impactado espacios subnacionales, regiones, ciudades y localidades (Delgadillo, 2004). De ahí que dichos procesos de modernización gubernamental, económica y política exigieran “llevar a cabo reformas constitucionales acordes con los cambios económicos de corte neoliberal [...] los cuales trataron de liberar la propiedad comunal de la tierra y propiciar para su privatización, agilizando, de esta manera, la capitalización del campo” (Cruz, 2015, p. 74).

#### *2.3.2.5. Nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993*

Una consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional fue incidir de manera indirecta en la reforma bajo la cual se derogó la LGAH de 1976, para, en 1993 dar entrada a un ordenamiento jurídico renovado publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

La LGAH de 1993 constaba de nueve capítulos, entre los que destacaban por su novedad: III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y, IX. Del control del desarrollo urbano. Esta nueva LGAH tenía por principales objetivos:

I. 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;

II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.” (*Cámara de Diputados, 1993*)

De dichas fracciones se puede apreciar que se buscaba institucionalizar y facilitar la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, de conformidad con la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria reconocer con más claridad la distribución de competencias en materia de desarrollo urbano y armonizar su contenido con las reformas 1983 y 1987 al artículo 115 constitucional, y determinar que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo (Zamorano, 2015; Sánchez, 1995).

Considerando que se trataba de una “nueva ley” podría considerarse un cambio paradigmático (véase capítulo 1) en el tema de la regulación e institucionalización de la política urbana a nivel federal, no obstante, dicha reforma en contenido no fue tan disruptiva debido a que fue aprobada de manera unánime en ambas cámaras y que pasó totalmente desapercibida para la opinión pública, además de que no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave (Azuela, 2010).

Posiblemente un rasgo característico de dicha reforma fue enmarcar la política urbana como un asunto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta ser prácticamente inexistente (Ziccardi, 1995 en Gutiérrez-Chaparro, 2017).

#### *2.3.2.6. Creación del Programa Hábitat en 2003*

En 1992 la SEDESOL diseñó y puso en marcha el Programa de 100 Ciudades como una estrategia federal orientada al fortalecimiento de las ciudades medias (Soberanes, 1993 en Gutiérrez-Chaparro, 2017); este tipo de acciones fueron subordinando a la política social por encima de la urbana. Asimismo, en junio de 1996 se llevó a cabo la segunda

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II) en Estambul, Turquía cumpliendo con su periodicidad bi-decenal. Dicha conferencia, a 20 años de su antecesora se centró en la adopción del Programa Hábitat en cada uno de los países participantes para prestar atención a la vivienda digna bajo un enfoque de desarrollo social y sostenible, poniendo especial énfasis en 4 objetivos: 1) Las ciudades son motores de desarrollo; 2) La urbanización es una oportunidad; 3) Hay que hacer un llamado a las autoridades locales para desempeñen un rol más fuerte y 4) Reconocer el poder de la participación (Organización de las Naciones Unidas, 2016).

Bajo los acuerdos tomados en dicha conferencia, el gobierno mexicano adoptó en 2003 el programa Hábitat poniéndolo a cargo de la Dirección de Desarrollo Urbano Regional de la SEDESOL, bajo una estrategia de superación de la pobreza urbana: como un programa integrado de mejoramiento de barrios (PMB), los cuales buscan fortalecer la participación comunitaria en las intervenciones públicas y detonar una mejor coordinación intergubernamental en la prestación de bienes y servicios (Navarro, 2013; Ramírez & Castillo, 2019). Su objetivo era:

“contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación del programa, a través de la regeneración urbana y el desarrollo comunitario, promoviendo el derecho a la ciudad” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

Lo característico de los cambios detonados a partir de 1992 y 1996 es que México no contaría con las mismas capacidades institucionales para hacer frente a los compromisos adquiridos como efecto colateral de la reducción estatal y debilitamiento en su función planificadora del territorio, llegando al año 2000 “al límite de marginación de la política territorial, al desmembrar el último reducto de coordinación de las acciones públicas y sociales en el territorio, que se ubicaba en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda” (Gutiérrez-Chaparro, 2017, p. 40; Iracheta, 2013, p. 198). Lo cual explica que el Programa Hábitat se haya convertido en el baluarte de la política social para compensar el debilitamiento estatal en la generación de desarrollo urbano.

#### **2.4. El cambio de políticas y la política urbana**

A lo largo de este capítulo se ha podido apreciar la relación entre el urbanismo y el enfoque de políticas públicas, los antecedentes históricos del urbanismo en México y su desarrollo institucional. Lo que dichos apartados han mostrado es la particular naturaleza incremental del cambio en la política urbana y su distinción como *policy spillovers*, esto es, cambios que

se producen como consecuencia indirecta de decisiones de política en otros ámbitos que no tienen como fin modificar ciertos espacios de decisión y que, sin embargo, lo hacen (Cejudo, 2007).

Sapotichne, Johnson, & Park (2013) argumentan que, en términos de cambios de política pública en asuntos urbanos, el incrementalismo ha sido la pauta que ha guiado el desarrollo de las ciudades. Basados en el enfoque del equilibrio interrumpido para ampliar la discusión, argumentan que las fuerzas institucionales, junto con las características clave de la arquitectura cognitiva de los formuladores de políticas, especialmente la atención selectiva, es lo que puede generar fricción o movimientos pasivos el proceso de formulación de políticas urbanas.

Por lo tanto, considero importante el uso de marcos teóricos explicativos como el del cambio de políticas para comprender las cadenas causales que orientaron a la política urbana, puesto que el desarrollo de las ciudades en México se ha basado en su evolución física, administrativa y de infraestructura de naturaleza incremental lo cual ha permitido comprender “la irracionalidad de los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas que obedecen a la deficiencia, insuficiencia, ausencia, contradicción e incongruencia de las instituciones que los rigen, las cuales conforman una ‘selva jurídica y administrativa’.” (Rébora, 2017, p. 229).

Particularmente, en la política urbana mexicana, los cambios más sustanciales y destacables se han apreciado en la LGAH como el principal instrumento de su desarrollo, esto debido a que es la política más comprehensiva y que tiene como objeto de regulación a las ciudades. Particularmente se pueden ubicar dos cambios: el de 1993 y 2016, los cuales comparten características como haber sido resultado un cambio en la imagen de la gestión agraria-urbana y un efecto de acuerdos internacionales (TLCAN y Hábitat III). No obstante, a pesar de compartir similitudes en cuanto a motores del cambio,

“una de las críticas que se le hacían a la LGAH de 1993 es que carecía de una dimensión humana; es decir, no reconocía los derechos humanos fundamentales como: calidad de vida, vivienda digna, seguridad, accesibilidad a servicios urbanos y espacio público. También que no había una clara concepción de la planeación y regulación del ordenamiento territorial centrada en las personas” (Reséndiz, 2016 en Moreno, 2017, p. 8).

Al considerar la ausencia de principios y orientación hacia los derechos urbanos cabe preguntarse ¿Por qué el concepto del derecho a la ciudad creado en 1968 fue incluido en la política urbana hasta 2016 y no en 1993?

Para dar respuesta a dicha pregunta, en los siguientes capítulos se analizará el enfoque del cambio de políticas por su riqueza de perspectivas y capacidad de conjuntarlos como teorías de alcance medio, así como por su desarrollo taxonómico el cual permite examinar la naturaleza paradigmática o incremental del cambio, la velocidad con la que se desarrollan, el tipo de cambio que se logra y cómo incide en variables y dimensiones instrumentales de fines y objetivos lo cual puede brindar un marco explicativo de los procesos de cambio en la política urbana en México a través del estudio de dos momentos de transformación importantes: las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993 y en 2016.

## Capítulo 3

### El cambio en la política urbana en 1993 y 2016

El estudio del cambio en las políticas públicas se inscribe en los estudios de políticas (policy studies) los cuales “buscan comprender y explicar la lógica con que se tomaron decisiones en torno a asuntos públicos, a partir de la reconstrucción de las decisiones y acciones del pasado para comprender las decisiones de hoy y visualizar mejor las decisiones en el futuro en términos hipotéticos ideales” (del Castillo, 2017, p. 56).

Enmarcar el análisis del cambio en la política urbana de México en el estudio de políticas responde a la necesidad de conocer a los actores involucrados, los discursos que emplearon, el contexto en que se desarrolló el proceso y las transformaciones en la imagen de la política que derivaron de dicho momento de cambio. Para ello, este capítulo se centrará en analizar dos momentos o casos de cambio: el cambio en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1993 y 2016. ¿Por qué? Porque fue en dichos años cuando este instrumento -como el más comprehensivo y destacado del sector urbano- atravesó por reformas radicales que tuvieron como resultado su abrogación y renovación orientadas a nuevos valores y objetivos de política pública. En este sentido, para entender el cambio dentro de la política urbana en México, se hará uso del método de seguimiento de procesos (*process tracing*) explicado en el protocolo de este trabajo de investigación.

#### 3.1. Descripción del contexto histórico de 1988-1993

El inicio del período en el que se enmarcó el cambio en la política urbana en 1993 comenzó con la herencia del período presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) el cual se caracterizó por “redefinir el papel del Estado y transformar la economía que hasta entonces era regulada y protegida, a una abierta y orientada hacia el mercado” (Ayala, 2001, p. 484). Además de ir acompañado del inicio del período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este sentido, es importante, antes de rastrear el proceso de que trajo el cambio en la política urbana, comprender el contexto en el que se enmarca, con la finalidad de entender como el ambiente internacional, político, económico y social pudieron o no, incidir en un cambio paradigmático en la LGAH.

### *3.1.1. Contexto internacional*

De acuerdo con Márquez & Meyer (2010) a mediados de la década de 1980, en la Unión Soviética, Mijail Gorbachov se planteó la renovación del modelo económico y político de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) impulsando el “socialismo real” desde arriba con la *perestroika* (reestructuración económica) y *glásnot* (liberalización del sistema político). En 1986, aconteció uno de los principales eventos que visibilizó y, de una u otra forma, detonó el fin de la URSS y la Guerra Fría: el accidente central nuclear Vladímir Ilich Lenin, ubicada en Chernóbil, cuestión que no solo ponía en duda la viabilidad de las energías limpias, sino la capacidad de la URSS para manejar la crisis y poder informar al mundo de la peor catástrofe en la historia nuclear del mundo.

Posteriormente, en 1989 se derribó el Muro de Berlín, el cual dividía la ciudad desde 1961 y marcaba de manera simbólica y tangible la polarización entre un bloque capitalista y socialista en Alemania. Su caída representó el triunfo del capitalismo, lo cual se reflejó en septiembre de 1989, cuando la Guerra Fría llegó a su fin al firmarse el arreglo final entre una Alemania unificada y las cuatro potencias que la ocuparon tras su derrota en 1945: la Unión Soviética, Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

Por su parte durante casi toda la década de los años ochenta, Ronald Reagan, presidente de los Estados Unidos, distinguió su mandato con una política claramente comprometida a apoyar el predominio de las fuerzas del mercado sobre las del Estado y a que la pugna global con el bloque socialista desembocara en un claro predominio estadounidense.

Como resultado de lo anterior, México al ver la consolidación de su vecino del norte, comenzó a sumarse al bloque triunfador de la Guerra Fría abandonando su modelo de desarrollo basado en un mercado protegido con el propósito de buscar la renovación de la economía mediante un tratado de libre comercio con su poderoso vecino en 1993.

### *3.1.2. Contexto político nacional*

La llegada de Carlos Salinas a la presidencia de la república representó un parteaguas en la política tradicional del PRI. Salinas fue elegido candidato por Miguel de la Madrid debido a demostrar un perfil técnico y capacitado para hacer frente a la crisis económica que atravesaba el país, no obstante, no era una figura bien recibida en los círculos de abolengo del partido, él representaba a una nueva generación de jóvenes egresados de

universidades de la Ivy League con un perfil técnico, alejado de la estructura corporativa del partido, lo cual para muchos representó un quiebre ideológico (Medina, 2006).

En el proceso electoral que lo llevó a la presidencia contendió contra dos destacadas figuras: Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del general Lázaro Cárdenas, destacado político que formó parte de la creciente corriente de izquierda del país y principal alternativa electoral para la mayoría de los mexicanos que ya no se sentían representados por el PRI, y por el otro lado, se encontraba Manuel J. Clouthier del Partido Acción Nacional (PAN), alguien sin mucha trayectoria política, respaldado en un discurso antisistema y un conjunto de coaliciones como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

De acuerdo con Medina (2006, p. 3) “frente a esos dos personajes contrastaba desfavorablemente la personalidad del candidato priísta [...] corto de estatura, calvo con un bigote pasado de moda [...] Carlos Salinas no podía ostentar una carrera partidista, tampoco ningún puesto de elección popular en su pasado: la de 1988 era la primera elección que afrontaba”. Su vida en la política mexicana la había vivido a través de sus puestos en la Secretaría de Hacienda, en la Presidencia de la República y antes de la elección, como Secretario de Programación y Presupuesto.

Esta campaña fue distinta, no cumplió con el tradicional proceso de simulación electoral para ver llegar al candidato que, de antemano, todos sabían que debía llegar. Se distinguió por una visibilización radical de la oposición al PRI y por no tener a Carlos Salinas como una figura destacada. Ante ello se preveían dos resultados: la pérdida del PRI o su triunfo con mayoría relativa en el Congreso (Medina, 2006). Ante ello, la Secretaría de Gobernación, encargada de la gestión de los procesos electorales en aquel entonces, ejerció un control puntual en la recolección y difusión de los votos para orientar los resultados a un triunfo del candidato priísta.

**Tabla 3. Resultados de elecciones presidenciales de 1988**

Resultados oficiales contenidos aprobados en el Colegio Electoral		
Candidatos	Votos	Porcentajes
Manuel J. Clouthier	3, 208, 584	16.81%
Carlos Salinas de Gortari	9, 687, 926	50.74%
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5, 929, 585	31.06%
Gumersindo Magaña Negrete	190,891	1.00%
Rosario Ibarra de Piedra	74, 857	0.39%
TOTAL	19,091,842	100%

Fuente: Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial, 1994.

Los resultados de la contienda del 6 de julio de 1988 no fueron bien aceptados debido a las irregularidades del proceso electoral conocido como la “caída del sistema”<sup>9</sup>, por lo que la llegada de Carlos Salinas no fue convincente (Medina, 2006).

Ante este panorama, el inicio del sexenio de Salinas fue agrídulce considerando los resultados, la poca legitimidad de origen con la que contaba y sin un partido amalgamado ideológicamente que lo respaldara. Debido a esto, el presidente emprendió una serie de medidas encaminadas primero a una reforma de las estructuras políticas, reconfigurando la estructura corporativa del PRI con el encarcelamiento de La Quina el más destacado, así como el caso de las confrontaciones contra Carlos Jonguitud Barrios, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para sustituirlo por: Elba Esther Gordillo.

Algunas de sus principales medidas políticas para recuperar la legitimidad al inicio de su sexenio se encaminaron a “poner en claro que su gobierno no iba a seguir tolerando los excesos cometidos, por ejemplo, por las cúpulas sindicales” (Pardo, 2009, p. 176), así como a otros actores que se habían consolidado durante la época post revolucionaria como los gremios agrarios, corporaciones, etc. Asimismo, de acuerdo con Márquez & Meyer (2010, p. 756):

*“debido a la poca legitimidad con la que contaba Salinas al inicio de su sexenio, así como la división de la oposición, Salinas buscó entenderse con la derecha representada por el PAN, de ahí el hecho que el gobierno federal, por primera vez reconociera el triunfo de un partido de oposición con la llegada de un*

<sup>9</sup> El encargado de dicho proceso era la Comisión Federal Electoral (CFE) y su presidente el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz. Bajo el nombre de Sistema Nacional de Información Política y Electoral (SNIPE) se implementó un mecanismo novedoso con 1,400 empleados y una computadora central, para dejar a un lado al Registro Nacional de Electores. Lo irregular de dicha votación fue que, a pesar de la modernización para procesar los votos, los resultados no se dieron a conocer esa noche, ni el día siguiente, sino hasta una semana después. Este evento quedo enmarcado en la historia electoral del país como el detonante de la creación del Instituto Federal Electoral, para asegurar elecciones apegadas a la ley y sin ser presa de intereses partidistas.

*gobernador panista a Baja California en 1989. Además de que gracias a esa alianza con la bancada panista en el Congreso logró el apoyo a las principales políticas económicas neoliberales”.*

Esta cuestión no prevaleció por mucho tiempo, pues en elecciones intermedias, en agosto de 1991 dieron resultados positivos para el PRI y mostraron las bondades del programa PRONASOL: “De las 300 curules de mayoría, el PRI obtuvo 209 y todos los escaños en juego en el Senado” (Medina, 2006, p. 21), quedando con 320 curules de 500 y 61 de 64 senadores respectivamente, esto posibilitó que el paquete de reformas estructurales de Salinas como la suscripción del TLCAN, la reforma agraria y la creación de SEDESOL pudieran hacerse realidad.

En el marco de dichas reformas, éstas no se limitaron exclusivamente a lo económico, puesto que ese gobierno reformó 6 veces la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) (Pardo, 2009, p. 184) como parte del proceso de las reformas estructurales que buscaban el redimensionamiento de la administración pública a través de la supresión de instituciones. Las principales reformas organizacionales se apreciaron en la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que fuera el baluarte dirigido por Salinas el sexenio pasado, desagregando muchas de sus funciones y procesos en las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública.

De forma paralela, desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en 1992 y surgió la Secretaría de Desarrollo Social que asumió las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, regional y el PRONASOL. Este cambio obedeció a la necesidad de que el programa emblema en materia de desarrollo social, PRONASOL, fuera impulsado y coordinado desde una instancia del Ejecutivo, buscando una relación distinta de actores y apoyos políticos (Pardo, 2009, p. 185).

### *3.1.3. Contexto económico*

La reforma económica en la política comercial se confirmó con el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en febrero de 1991. Firmado a finales de 1993 y vigente a partir del 1 de enero de 1994, el TLCAN comprometía a Estados Unidos, México y Canadá a reducir los aranceles y los controles regulatorios con la finalidad de aumentar los flujos comerciales en la región. El TLCAN exigía a sus socios reducir las restricciones a la inversión extranjera (Márquez & Meyer, 2010, p. 756).

Durante este período se plantearon un conjunto de objetivos de política económica (Ayala, 2001, p. 487):

- 1) “Reestablecer el balance macroeconómico basado en un control estricto de las finanzas públicas y la política monetaria para obtener tasas de inflación cercanas a las de su principal socio comercial (Estados Unidos)
- 2) Reducir el tamaño del sector público
- 3) Mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación y combate a la pobreza. En 1988 el gobierno crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que coordina las acciones de la lucha contra la pobreza y refuerza los programas sociales anteriormente establecidos.
- 4) Profundización de la liberalización comercial y de la desregulación de las actividades productivas.”

Las reformas estructurales iniciadas en 1982 se distinguieron por tener como detonante la crisis económica, sin embargo, la segunda etapa de reformas iniciada en 1988 se distingue por contar con más “consenso sobre la necesidad de una reforma que va más allá del ajuste macroeconómico y se oriente hacia un cambio institucional más profundo”. (Ayala, 2001, p. 492). En este sentido, el resultado del redimensionamiento estructural de la administración pública fue que el crecimiento del sector público dejó, a mediados de los ochenta, de ser el principal motor de crecimiento. Clara muestra de lo anterior fue que hubo una aceleración de la privatización de entidades públicas durante los primeros dos años de gobierno de Salinas y logrando para 1992 que solo existieran 223 entidades paraestatales de 1155 que había en 1982.

La reforma del Estado influyó sustantivamente para preparar el terreno del cambio en distintos sectores de desarrollo en el país, basándose sobre todo en reformas constitucionales, leyes reglamentarias, desregulación económica y privatización “aspectos que en conjunto han significado un cambio en el balance tradicional de los sectores público y privado, que se había conformado después de la revolución mexicana” (Ayala, 2001, p. 492).

En este sentido, la reforma del sector público fue inducida en primer lugar por la crisis y en segundo por un cambio de política de las administraciones de los presidentes de la Madrid y Salinas. Su objetivo principal fue restaurar la estabilidad macroeconómica, ganar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros y superar la crisis de la deuda. (Ayala, 2001, p. 497).

**Tabla 4. Segunda etapa de la reforma del Estado**

<i>Período</i>	<i>Objetivo de la política económica</i>	<i>Gasto e inversión</i>	<i>Ingreso y Deuda</i>	<i>Resultados</i>
<b>1989-1994</b>	Restablecer el balance macroeconómico Reducir el tamaño del sector público Mejoramiento de la infraestructura, provisión de salud y educación, combate a la pobreza Profundización de la liberalización comercial La política económica se orientó cada vez más a una economía de mercado.	Para 1991 el gasto social había recuperado su nivel de 1980. Caída del gasto capital	Las finanzas públicas se habían mantenido en equilibrio.	Se redujo la inflación y se volvieron a tener tasas de crecimiento positivas, pero esas tasas no alcanzaron a compensar la pérdida de poder adquisitivo que se presentó en la década de 1980.

Fuente: Ayala, 2001, p. 490.

Particularmente la reforma institucional fue de alto calado y no solo obedeció a la crisis interna del país, sino a su relación con el resto del mundo, de ahí que la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y del TLCAN fueran los principales motores del cambio en la reforma económica modificando los derechos de propiedad y el marco regulatorio, detonando así la privatización en diversos sectores del desarrollo como el agrario y el desarrollo social.

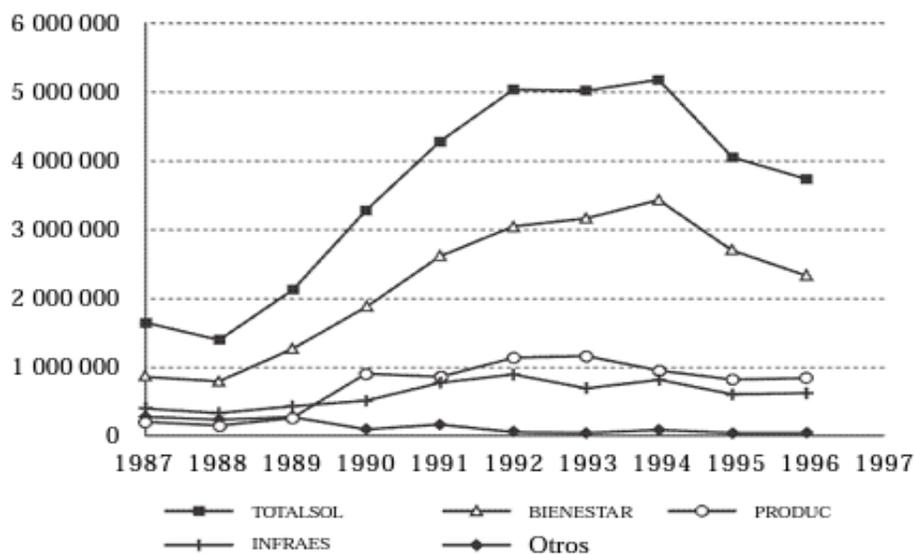
Particularmente la reforma al artículo 27 (de la cual se ha hablado en el capítulo 2) es el cambio más radical del sexenio por todo lo que implicó en términos simbólicos y reales: era declarar el fin del reparto de la tierra que había detonado la Revolución Mexicana y poner los ejidos y propiedades comunales bajo la modalidad de propiedad privada para intervenir y comercializar con los derechos de propiedad sobre la tierra, cuestión prohibida por la constitución, pero que era una actividad ilegal muy común. No obstante, el argumento para dicho cambio no obedeció a regular una práctica ilegal, sino a un diagnóstico de que la baja productividad del campo estaba asociada a la forma de tenencia de la tierra, por lo que era importante dinamizar el mercado de tierras y modernizar la producción incorporando cultivos de mayor rentabilidad en el mercado (Ayala, 2001; Márquez & Meyer, 2010).

### 3.1.4. Contexto social.

La década de los años 80, también conocida como la “década perdida” se basó en un fenómeno regional que afectó a países latinoamericanos en sus tasas de crecimiento económico, inversión pública y privada y en la producción económica. Entre 1982 y 1992 la economía solo creció 1.5% al año, lo cual impactó particularmente en la calidad de vida, ya que muchos de los principales recortes del gasto público se dieron en áreas como la educación y la salud.

A lo anterior se suma el aumento de la pobreza, de la inflación, de la migración hacia Estados Unidos y de las tasas de criminalidad en el país. Ante este panorama es que se da inicio a la gran política de desarrollo social del país para atender los efectos de la crisis a través del PRONASOL. Este programa daba un repunte al gasto social (véase Gráfica 4), rubro que durante el sexenio de De la Madrid sufrió recortes.

**Gráfica 4. PRONASOL y gastos sociales similares, 1987-1996 (miles de pesos de 1990)**



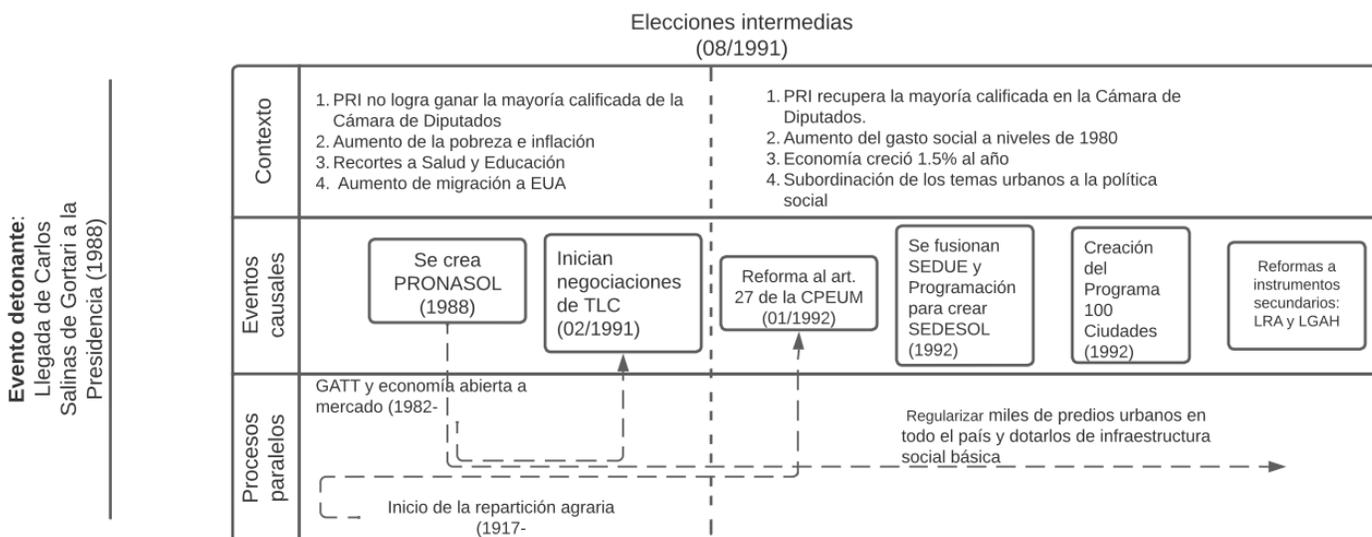
Fuente: Dion, 2000, p. 335.

PRONASOL se convirtió en el programa estelar del gobierno salinista debido a su orientación hacia el combate a la pobreza, cuestión que no solo se reflejó en el gasto asignado, sino incluso en la difusión que se hizo del mismo, puesto que el presidente lo promovió personalmente a través de viajes y eventos en distintas partes del país. No obstante, pese a que se decía que era un programa para combatir la pobreza, “20% de su

presupuesto se aplicó a hacer mejoras de infraestructura básica o a realizar obras públicas que no tenía un propósito específico” (Dion, 2000, p. 334).<sup>10</sup>

Asimismo, se considera que el programa en realidad tuvo fines clientelares y políticos, ya que buscaba redefinir el rol de un Estado que se estaba modernizando con el neoliberalismo. Muestra de ello se encontraba en su diseño orientado a las regiones más pobres del país, en lugar de partir de bases amplias o universales, además, el programa se “creó para recuperar las pérdidas políticas que sufrió el PRI en 1988 y para establecer vínculos entre el presidente y las comunidades mexicanas” (Dion, 2000, p. 337), sin la necesidad de una infraestructura partidista, sino estableciendo una relación directa con Salinas, lo cual era evidente debido a que hasta 1993, el programa fue manejado por una oficina especial de la Presidencia de la República, en lugar de una Secretaría de Estado y el gasto se distribuía sin supervisión del Congreso.

**Esquema 2. Contexto del cambio 1988-1993**



Fuente: elaboración propia.

Dicho lo anterior el esquema 2 busca sintetizar el período en el que se enmarca el proceso de cambio en el que se enmarca la política urbana dando como resultado la reforma que abroga la LGAH de 1976 y da paso a un nuevo instrumento. Si bien los eventos se

<sup>10</sup> Véase el apartado 2.3.2.4 de este trabajo en el que se precisa el rol del PRONASOL como un programa que de manera indirecta incidió en el campo urbano a través del componente de regularización de predios.

relacionan con el resultado y de manera indirecta inciden en él, éstos no necesariamente forman parte del mecanismo causal que impulsa el cambio en la política, por lo que es importante analizar con detenimiento los factores o variables que propuestos por la teoría para aplicarlos a un rastreo de procesos puntual.

### **3.2. Rastreo del cambio en la política urbana 1993.**

Hasta ahora se ha hablado del contexto general en el que se enmarca el cambio en la política urbana en 1993, tratando de dimensionar qué estaba pasando en el país durante este período y si dicho cambio obedeció a tratar de actualizar la LGAH para contar con un instrumento renovado y acorde con las necesidades urbanas del país o, si en realidad hubo más detonantes -no necesariamente vinculados con los temas urbanos- que impulsaron dicho cambio.

En este sentido, es importante explicar de manera específica cuáles fueron los motores del cambio para este caso, entendiendo a éstos como variables independientes que formarían parte de un ejercicio de rastreo de procesos, el cual como se ha mencionado en los primeros apartados de este capítulo, busca entender el proceso y mecanismos que concatenan causa (X) con resultado (Y).

#### *3.2.1. Transferencia de políticas públicas*

Este concepto explicado en el capítulo 1 alude a la difusión de conocimientos, experiencias, ideas, instituciones de un entorno político a otro. Esta transferencia se puede dar entre países, regiones, ciudades, estados, etc. Particularmente para este caso, la transferencia de políticas es algo que se puede ubicar en el TLC.

Dicho tratado buscó generar un acuerdo que fue parte de las reformas institucionales y económicas del país, pero realmente no fue impulsado por México, sino por sus vecinos del norte: Canadá y Estados Unidos. En este sentido, entre los diversos cambios que detonó este proceso de transferencia de nuevas reglas económicas y comerciales fue la reforma agraria.

De acuerdo con Chávez (1999, p. 307-308) esta reforma no tuvo un origen estrictamente nacional, sino que desde la LVIII asamblea de la COPARMEX, celebrada en marzo de 1991, se anticipó que el tema agrario sería parte de las negociaciones del TLC, esto por lo mencionado anteriormente en torno al diagnóstico de la baja productividad del

campo mexicano, pero ¿Qué tiene que ver un tema de reforma agraria, enfocada al campo y al entorno rural con el cambio en la política urbana? En realidad el tema no se limita estrictamente al campo, sino a las modificaciones constitucionales al artículo 27 que esto implicaba, ya que no solo se trató de terminar con la figura del ejido para convertirlo en propiedad privada que podría ser sujeta a la urbanización, sino a modificar las modalidades de tenencia de la tierra y, por tanto, del uso del suelo, lo cual es el primer paso para definir suelo urbanizable y ponerlo a disposición de la comercialización.

Esto permite apreciar que el objeto de la reforma no eran las ciudades por las ciudades, sino que el cambio en la LGAH fue parte de un proceso mucho más grande, el asunto aquí es comprender si realmente dicho cambio solo era un evento más complejo o, si fue un asunto independiente y desagregado de transformación, y por tanto, paradigmático para los asuntos urbanos.

### *3.2.2. Consolidación de una comunidad de políticas*

Otro motor del cambio, como variable independiente, que tiene un rol importante en este proceso es la consolidación de una comunidad de políticas (Cairney, 2012). Esta comunidad se basa en el intercambio de información y arreglos entre grupos de interés y servidores públicos tomadores de decisiones, la cual se consolida con la definición de una imagen de dominante sobre un problema público.

Particularmente en este caso se ha podido dilucidar que el sexenio de Salinas fue controversial no solo por cómo inició, sino por los cambios en la estructura partidista del PRI que implicaron la llegada de jóvenes políticos alejados de los cuadros fundadores del partido. Los denominados -de manera despectiva por los políticos tradicionales- “tecnócratas” son “aquellos que con alguna competencia técnica aspiran a ejercer el poder abstrayéndose de los rasgos políticos tradicionales del oficio en favor de un ejercicio circunscrito únicamente a la competencia propia de los expertos” (Medina, 2006, p. 3).

Este grupo se caracterizaba por contar con miembros egresados de universidades nacionales y extranjeras, formados en disciplinas económicas, de derecho o ciencia política y contar con una formación académica sólida. Por estas características, eran un grupo compacto<sup>11</sup> alejados de la vida política corporativa del PRI, pero ubicados de manera

---

<sup>11</sup> De acuerdo con Manuel Camacho Solís (en Medina, 2006, p. 4) en un ensayo en el que criticaba a los políticos tradicionales del PRI de haber creado feudos, él argumentaba que la mejor forma de genera la cohesión interna del Estado era a través de la formación de un grupo compacto, organizado, eficaz en cuanto a claridad y capacidad de dirección. Si un grupo con esas

estratégica por su labor técnica en Secretarías de Estado. Asimismo, debido a su formación académica y vínculos con el extranjero, estos actores se inclinaban por la apertura comercial y la adopción de políticas de países desarrollados como Estados Unidos, lo cual explica que el cambio institucional y la reforma del Estado en México se haya terminado de consolidar durante el periodo salinista.

Para este caso de análisis se destacan los actores enlistados en la tabla 5, la cual muestra como en el cambio en la política urbana se puso en práctica el estilo del “grupo compacto” para llevar a cabo la reforma en la LGAH.

**Tabla 5. Actores involucrados en el proceso de reforma de la LGAH 1993.**

No.	Nombre	Descripción	Postura	Grado de influencia
1	Carlos Salinas de Gortari	Presidente de México del 1 de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994. Históricamente se le ha destacado como el responsable de la consolidación del modelo económico neoliberal en México.	Neutral	Alto
2	Luis Donaldo Colosio Murrieta	Político priista. Fue Presidente del PRI de 1988 a 1992 y Secretario de Desarrollo Social de 1992 a 1993. Se le considera el principal promotor de la reforma a la LGAH en 1993. Contaba con una maestría en Desarrollo Rural y Economía Urbana. Fue asesinado el 23 de marzo de 1994 durante un evento en su campaña para ser presidente.	A favor	Alto
3	Coalición agraria	Durante el período de 1917 a 1992 se constituyeron en México 2,366 comunidades agrarias, las cuales se basaban en los principios de la reforma agraria la cual imposibilitaba darle un uso mercantil al suelo y sus derechos eran heredados de generación en generación. Esto estaba presente en ejidos y comunidades.	Neutral	Medio
4	Oscar Augusto López Velarde Vega	Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Durante la gestión de Luis Donaldo Colosio en SEDESOL él fue Director general de Asuntos Jurídicos y coordinador de Análisis Sectorial. Se le adjudica la redacción de la LGAH de 1993.	A favor	Alto

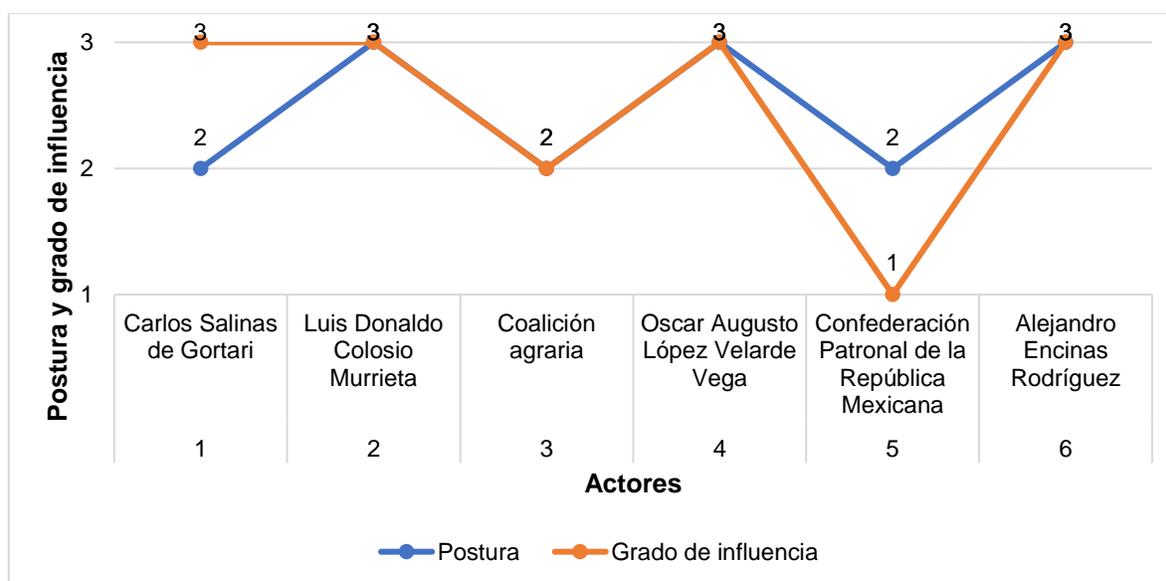
características podía llegar al poder se podrían dirigir acciones políticas de acuerdo con una línea fundamental. En este grupo compacto se pueden ubicar actores como Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho, Emilio Lozoya Thalmann como fundadores. Posteriormente se ubican a más actores como José Córdova, Pedro Aspe, Jaime José Serra y Ernesto Zedillo.

5	Confederación Patronal de la República Mexicana	La COPARMEX es un sindicato patronal que congrega a empresarios de diversos sectores. Fue fundada en 1929 y es una coalición que ha tenido por objetivo incidir en diferentes aspectos del desarrollo: economía, laborales, vivienda, educación, entre otros.	Neutral	Bajo
6	Alejandro Encinas Rodríguez	Político de larga trayectoria. Fue diputado en la LV Legislatura (1991-1994) de la Cámara de Diputados en donde presidió la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Junto con Colosio fue el principal promotor de la LGAH de 1993.	A favor	Alto

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, con la finalidad de ubicar de manera gráfica su nivel de influencia y postura, se emplea una escala del 1 al 3, en cada caso. En el primero 1 representa una postura en contra, 2 una postura neutral y 3 a favor; en el segundo, 1 significa una baja influencia, 2 una influencia media en el proceso y 3 influencia alta.

**Gráfica 5. Postura e influencia de actores en el proceso de formulación de la LGAH 1993.**



Fuente: elaboración propia.

Lo que la gráfica 5 muestra es que la comunidad -compacta- de políticas que determinó el cambio en la política urbana se caracterizó por actores tecnócratas y líderes partidistas, dejando de lado el rol de grandes coaliciones como las comunidades agrarias y la COPARMEX, priorizando así una toma de decisiones cerrada, con amplia viabilidad por el

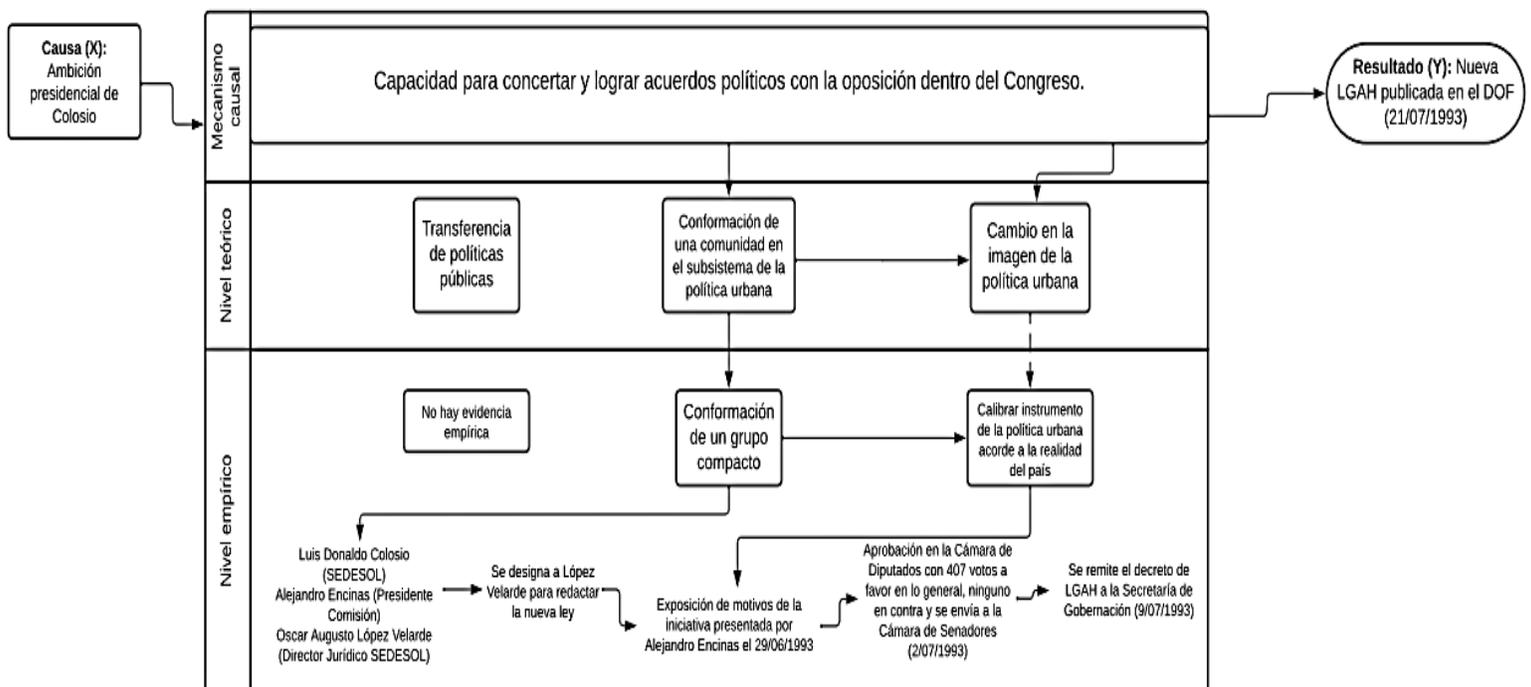
reducido número de involucrados y una complejidad baja para lograr acuerdos debido a la coincidencia posturas a favor de los principales impulsores del cambio.

### 3.2.3. Cambio en la imagen de la política

Por último, la finalidad de conformar una comunidad de políticas es generar una imagen, es decir, este concepto alude a crear una definición del problema dominante en las agendas públicas y decisionales. Su construcción se basa en recursos discursivos y mediáticos, por medio de los cuales se busca generar en la sociedad una comprensión accesible del asunto y del por qué cierto asunto debe ser prioridad y no otro. Asimismo, cuando se logra el cambio en la imagen de la política, es cuando se puede entender que se ha consolidado el cambio en la política misma.

En este caso basta apreciar que, dentro del proceso de reforma del Estado y cambio en la política urbana, la línea argumental se centraba en la modernización del Estado Mexicano, declarando así el fin del reparto agrario iniciado con la revolución mexicana para comenzar ahora con la “superación del rezago agrario” o en el caso de la LGAH argumentando una modernización y adecuación del instrumento, acorde con la realidad urbana del país después de 20 años de haber entrado en vigor.

**Esquema 3. Rastreo del proceso en el cambio de la política urbana en 1993.**



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el proceso del cambio de los tres factores extraídos por la teoría -Transferencia de políticas, comunidad dominante y cambio en la imagen- no hubo presencia de un proceso de transferencia, aun cuando se tomó en cuenta el papel del TLCAN éste no incidió o fue una variable que interviniera en el resultado, no así en las otras dos variables.

En el caso de la comunidad dominante, más que una comunidad, se apreció la formación de un triángulo de hierro (Browne, 1998; Hecló, 1978), aunque no en el modelo clásico de la teoría de política pública en el que se incluyen grupos de interés, sino que este proceso fue impulsado por las relaciones e intercambios entre una comisión particular del congreso y la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual explica la fluidez, falta de conflicto y la autonomía para tomar decisiones dentro del subsistema de la política urbana al evitar una deliberación pluralista.

Por otra parte, el cambio en la imagen, aun cuando se menciona en la exposición de motivos de la LGAH en realidad no generó una nueva concepción de los problemas urbanos, ni objetivos de la política, sino solo adecuar el instrumento general más importante. De hecho fue tan imperceptible dicho cambio que en la siguiente gran reforma de 2016 hubo actores que aseguraban que la LGAH no se había reformado en 40 años<sup>12</sup>, lo cual da cuenta de lo nada polémico que fue este cambio para la opinión pública y del por qué para muchos actores la reforma de 2016 a la LGAH fue un proceso tan relevante para muchos actores, por lo que en el siguiente apartado se buscará desarrollar el siguiente rastreo de proceso para analizar si el proceso de cambio se trató de algo paradigmático.

### **3.3. Descripción del contexto histórico de 2012-2016**

El momento histórico en el que se ubica el cambio más reciente en la política urbana a nivel federal se encuentra en el período 2012-2016, el cual se distingue por el regreso del PRI en el gobierno federal a través de la presidencia de Enrique Peña Nieto, personaje que logró la aprobación de reformas estructurales en la administración pública federal que estaban pendientes desde el año 2000.

Asimismo, se ha caracterizado a este período presidencial como el sexenio más corrupto de la historia o el sexenio de la corrupción, distinguiéndose por la consolidación

---

<sup>12</sup> Véase la entrevista realizada a Antonio Azuela en el marco de este trabajo de investigación.

del desmantelamiento del modelo intervencionista del Estado en términos económicos y con un desarrollo de instituciones y actores políticos muy escaso con reformas y acciones que carecieron de sustento institucional (Loaeza, 2020). Por lo que en este apartado se buscará describir el contexto histórico en diferentes secciones para ubicar la influencia de las reformas estructurales y el contexto internacional en el cambio de la política urbana en 2016.

### *3.3.1. Contexto internacional*

Durante el inicio de la década de 2010 los gobiernos en todo el mundo se enfrentaron a cambios buscaron hacer frente a los resultados de la desastrosa crisis económica de 2008 que estalló como resultado de la crisis hipotecaria en Estados Unidos y que tuvo efecto en todo el mundo convirtiéndose en la crisis financiera global más impactante desde la Gran Depresión de 1929. Para muchas naciones esto implicó un rescate por parte de instituciones financieras a cambio de estrictos paquetes de austeridad (BBC News Mundo, 2019).

Bajo este contexto México se vio afectado por la crisis de 2008 en la producción industrial manufacturera vinculada a su principal socio comercial: Estados Unidos, por lo que la afectación fue en el sector real, no en el financiero (de la Luz, Sánchez & Zurita, 2015). Esto sumado a la crisis de inseguridad y guerra contra el narcotráfico iniciada por el ex - presidente Felipe Calderón, hicieron que México apareciera en los titulares de medios de comunicación internacionales con una perspectiva negativa, por lo que “la población percibía un Estado con instituciones debilitadas, con altos gastos y pocos resultados” (Velázquez & de Alba, 2019, p. 674).

Por otra parte, el 31 de octubre de 2011 la ONU declaraba que la población mundial había llegado a los siete mil millones de habitantes, de estos 1.2 billones se consideraban en situación de pobreza. En ese marco es que en 2015 la Asamblea General de la ONU establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible los cuales buscan incidir en temas como el fin de la pobreza, la salud y el bienestar, trabajo decente y crecimiento económico, ciudades y comunidades sostenibles, entre otros (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

En este sentido, el inicio de la administración de Peña Nieto en 2012 buscó dar una nueva imagen del país a nivel mundial mostrando a México como “un actor global responsable” (Velázquez & de Alba, 2019, p. 674), comprometido con los problemas

globales y alejando de la opinión y la percepción pública temas como la seguridad, la migración y los derechos humanos.

### 3.3.2. Contexto político nacional

El contexto político en el que se enmarca el cambio en la política urbana es el de un nuevo arribo del PRI a cargo de la Administración Pública Federal y encabezado por un joven priista: Enrique Peña Nieto, quien se distingue por ser parte del grupo Atlacomulco, un grupo priista con sede en el Estado de México. Los resultados electorales del año 2012 favorecieron Peña con 19,158,592 de votos que representaron el 39.17% de la lista nominal (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022), no obstante, en el Congreso aun cuando la coalición Compromiso por México -compuesta por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México- obtuvo una cantidad de curules favorables, éstos no eran suficientes para obtener mayorías calificadas en ambas Cámaras<sup>13</sup> lo cual podría obstaculizar el impulso de grandes reformas.

Sumado a lo anterior, el inicio del sexenio presidencial de Peña Nieto heredó un país gravemente afectado por la violencia generada por la lucha contra el narcotráfico, fragmentado en términos legislativos debido a la proliferación de contrapesos en el Congreso y con una heterogeneidad y autonomía a nivel estatal por parte de los gobernadores los cuales ya no se regían por el antiguo estilo presidencialista de administrar el país.

Ante este panorama Peña Nieto -al contrario de su antecesor Carlos Salinas de Gortari- apostó a su imagen pública y a la labor de sus publicistas para cohesionar alrededor de él a un partido y seguidores dando como resultado una presentación no solo basada en “una cara bonita, sino como un político disciplinado, ordenado y cumplidor” (Loaeza, 2020, p. 971-972), sin embargo, a esto se añadió el uso de un instrumento político que le permitió sumar a otros partidos políticos para llevar a cabo las reformas estructurales que planteó durante su campaña a la presidencial.

El día 2 de diciembre de 2012, un día después a la toma de posesión de Peña Nieto, se presentó un documento denominado “El Pacto por México”<sup>14</sup> el cual se estructuró a

---

<sup>13</sup> En la Cámara de Senadores la coalición Compromiso por México obtuvo 61 escaños de 128 y en la Cámara de Diputados 241 de 500 curules.

<sup>14</sup> Para fines de este trabajo, es importante resaltar algo alarmante: la reforma urbana no era parte del Pacto ni del paquete de reformas estructurales por lo que cabe preguntarse ¿Por qué aun cuando no era parte de la agenda, se reforma este sector de desarrollo? Asimismo, en un estudio

través de tres ejes: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de políticas públicas. Estos tres ejes se desplegaron a través de cinco acuerdos: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5. Gobernabilidad democrática. El objetivo de dicho Pacto era construir su liderazgo a nivel nacional convocando a las principales fuerzas políticas del Congreso de la Unión (PRI, PAN y PRD) para lograr así la aprobación de reformas estructurales pendientes desde el año 2000.

Este Pacto tenía un problema de origen: “era un pacto que se había concluido al margen del Congreso, un arreglo extraparlamentario cuya base era la igualdad ficticia de todos los participantes” (Loaeza, 2020, p. 974), de manera que podía correr el riesgo fragmentar acuerdos cuando la situación o intereses de sus participantes estuvieran en duda, no obstante, su suscripción generó un ambiente propicio entre 2012 y 2014 años en los que las relaciones en el seno del poder legislativo transcurrieron sin grandes conflictos, y las reformas fueron negociadas, votadas y aprobadas.

Este proceso de reformas dio consolidación a la definición de un Estado Mínimo, el cual no solo debilitó la capacidad de gobernar en términos administrativos y económicos puesto que implicó la creación de órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones que sacó de la esfera del Poder Ejecutivo la facultad de regular el sector; la consolidación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o la consolidación de Sistemas Nacionales para asegurar la coordinación y el trabajo horizontal entre la federación y las entidades federativas, haciendo que la autoridad del Estado se viera limitada para intervenir en la política, la economía, el desarrollo social generando vulnerabilidad en su autonomía frente a poderes informales como el crimen organizado o el libre mercado.

Como resultado de este proceso de reformas estructurales la debilidad del Estado mexicano enfrentó su peor episodio y un camino en picada debido a dos acontecimientos particulares. El primero se desató en el marco de la publicación del Índice de Percepción

---

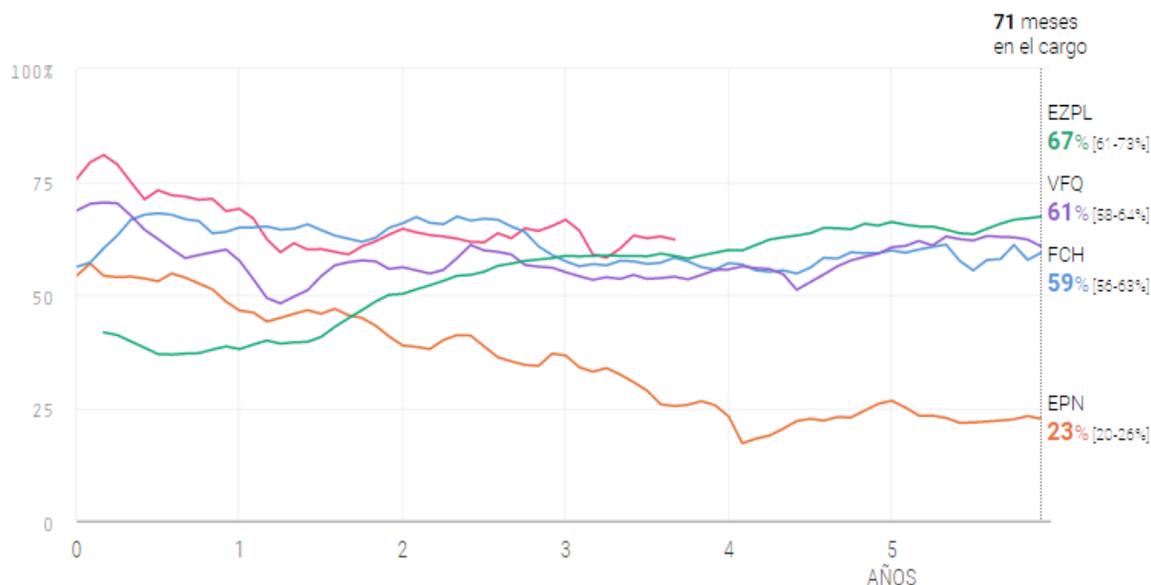
denominado “Análisis de las propuestas de campaña de los candidatos a la presidencia sobre Desarrollo Sostenible, Economía Verde y Medio Ambiente” (Instituto Global para la Sostenibilidad, 2012) por el Tecnológico de Monterrey se analiza quienes de los candidatos tenían propuestas en torno a temas de sustentabilidad, desarrollo urbano y cuidado del medio ambiente y entre estos, Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador reprobaban pues no tenían propuestas concretas en torno al tema.

de la Corrupción 2014 y después de la serie de escándalos periodísticos por la adquisición de bienes inmuebles -mejor conocido como el escándalo de la Casa Blanca- que implicaron conflicto de interés con Grupo Higa (contratista que había colaborado con Peña Nieto durante su gestión como gobernador del Estado de México), por parte del presidente Peña y su esposa, así como del Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, las organizaciones de Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad anunciaron la puesta en marcha de las plataformas “Legislador transparente” y “Candidato transparente”, las cuales tenían como objetivo promover que todo representante popular y servidor público, así como los candidatos a cargos públicos del periodo electoral 2015 y 2016, hicieran públicas tres declaraciones: patrimonial, de intereses y fiscal.

El segundo fue la tragedia de Ayotzinapa en el estado de Guerrero, donde la madrugada del 26 al 27 de septiembre de 2014 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa fueron secuestrados, asesinados e incinerados por policías municipales de Iguala, no obstante, actualmente se ha develado que fue una orden del ejército mexicano. El detalle aquí radica en que estos lamentables acontecimientos demostraron la proliferación de grupos del crimen organizado, narcotráfico y corrupción dentro del Estado en todos sus órdenes de gobierno, sumado a la inercia presidencial para hacer frente a la tragedia lo cual posiblemente se explicó “por el involucramiento de priistas en la tragedia o simplemente porque las dimensiones del problema eran tales que lo intimidaron.” (Loaeza, 2020, p. 976).

¿El resultado? El crecimiento de la desaprobación en la gestión presidencial convirtiendo a Peña Nieto en el presidente menos popular de la historia mexicana (véase gráfica 6).

**Gráfica 6. Aprobación presidencial de los últimos 5 presidentes en México.**



Fuente: Oraculus (2022). “Aprobación Presidencial” disponible en: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/> [Fecha de consulta: 26/09/2022]

Esto incidió en las elecciones intermedias de 2015 las cuales no permitieron que el PRI obtuviera la mayoría absoluta en la Cámara de diputados (203 escaños de 500), no obstante, la suma de 48 diputados del Partido Verde fue lo que ayudó a sacar adelante temas de agenda legislativa, sin embargo, esto no dejó de ser preocupante dado un panorama de votos justos para poder avanzar, sumado al auge del Partido MORENA y la fragmentación del Pacto por México desacelerando el ritmo en la implementación de las reformas estructurales.

### 3.3.3. Contexto económico

La política económica del país fue el principal espacio de las reformas estructurales gestadas en el seno del Pacto por México. En materia económica, se llevaron a cabo las reformas: Hacendaria, Financiera, Energética, de Telecomunicaciones, de Competencia Económica y de Estrategia Digital, las cuales se conocían como el Paquete Económico de Peña Nieto y se distinguían por su corte neoliberal (Józefowicz, 2019).

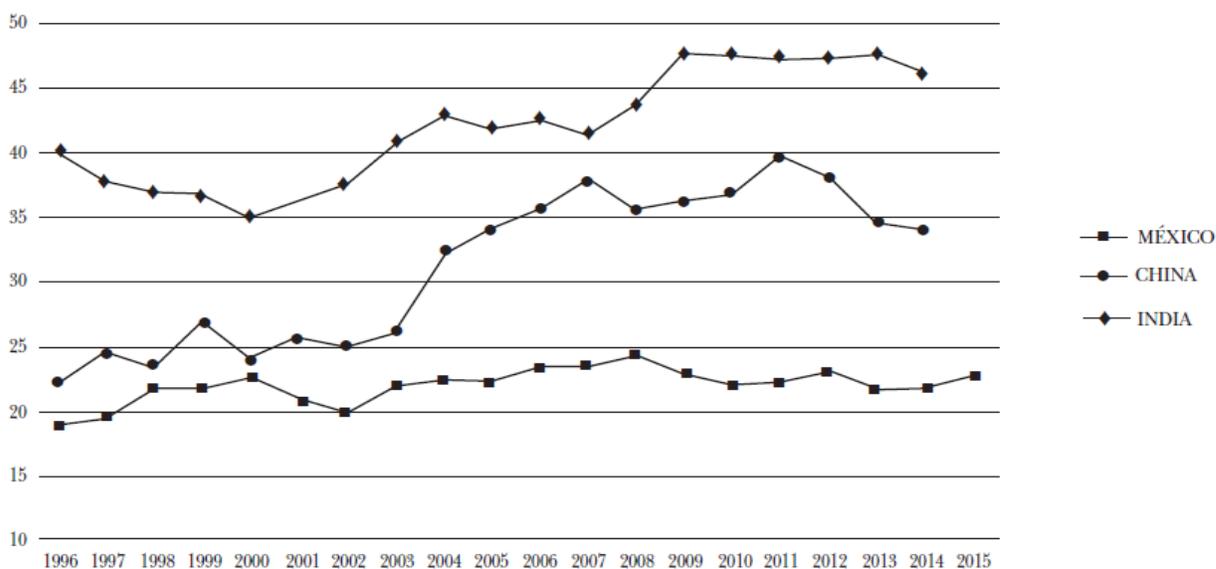
La reforma más importante en términos económicos fue la reforma energética que permitió la apertura al capital privado en el sector y abrió la oportunidad a Petróleos Mexicanos (PEMEX) de convertirse en una Empresa Productiva del Estado, es decir, en una persona moral de derecho público con un régimen de excepción que no la enmarca

como entidad paraestatal y que le permite tener más agilidad en su labor prioritaria de exploración y extracción de petróleo.

Por otra parte, otra reforma que se distinguió por su efectividad fue la reforma hacendaria que se presentó a las Cámaras en septiembre de 2013, cuyo decreto firmó el presidente en enero del año siguiente. Su objetivo era aumentar la captación de recursos públicos, asegurando el pago de impuestos de empresas grandes y medianas y eliminando regímenes especiales. El gobierno esperaba recaudar alrededor de 18,000 millones de dólares adicionales, o sea 1.4% del PIB; gracias a esta reforma, los ingresos tributarios del gobierno federal pasaron de 1,157,913 millones de pesos en 2012, a 2,150,172 millones de pesos en 2018 (Loeza, 2020, p. 974), pero esto no fue representativo en todas las áreas de la economía.

De acuerdo con Bizberg (2020, p. 639) una las razones del decrecimiento en la economía mexicana es la baja inversión. Mientras que en México la inversión estuvo entre el 20% y el 25% del PIB, en India y en China se encuentra entre el 35 y 50% (Véase gráfica 7).

**Gráfica 7. Formación bruta de capital fijo**



Fuente: Bizberg, 2020, p. 640 con base en World Bank Databank.

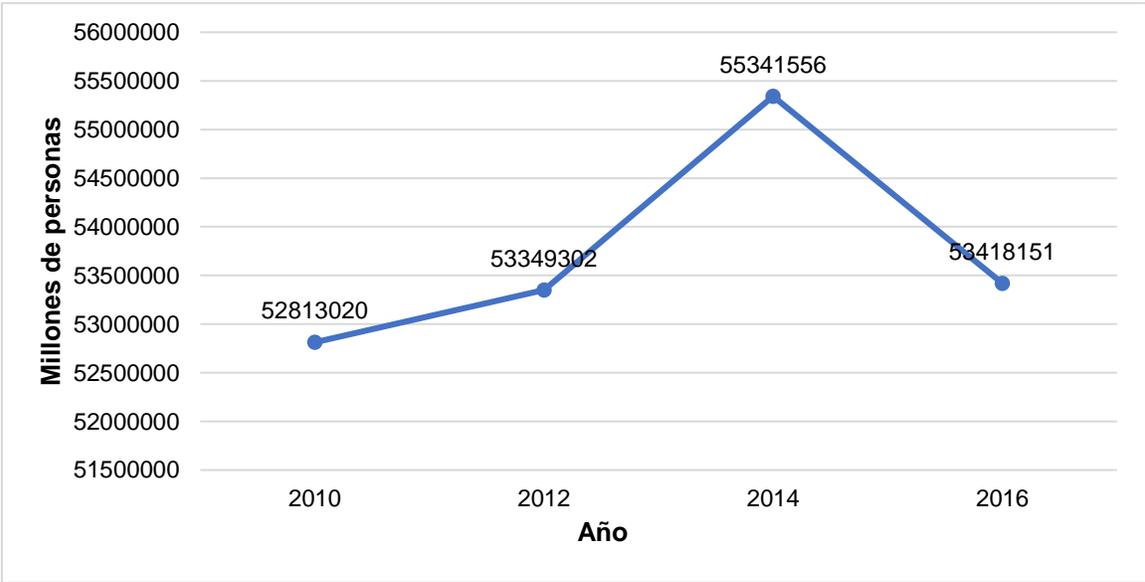
Sumado a esto, algunas de las causas en torno al bajo crecimiento de la economía mexicana como producto de las reformas estructurales se pueden encontrar en una administración poco experimentada y con problemas de corrupción (Elizondo, 2017), ya que aún con los cambios significativos en el sector, no se obtuvieron resultados positivos en

otros rubros pues la deuda pública federal creció en un 70%, la inversión pública bajo un 24.5% y la moneda mexicana se devaluó en un 60% debido al aumento y control de precios de la gasolina (Józefowicz, 2019), impactando directamente al desarrollo social y al bienestar de las y los mexicanos.

**3.3.4. Contexto social**

Además de la crisis de seguridad y económica que enfrentó Peña Nieto al inicio de su sexenio, se incluye la gestión de la política de desarrollo social. En 2012 se contabilizaron poco más de 53 millones de pobres en el país, es decir, el 45.5% de la población se encontraba en situación de pobreza (Véase Gráfica 8). Sumado a esto, también se encuentra el problema de la desigualdad cuestión que se ha agudizado en las últimas décadas y que en los primeros tres años del sexenio de Peña arrojó información alarmante ya que 1% de las personas más ricas poseían un ingreso que corresponde a 21% de los ingresos de todo el país. Dicho de otra forma, este grupo minoritario recibe uno de cada cinco pesos que ganan los trabajadores de México y que el 10% de las personas más ricas de México concentra 64.4% de la riqueza nacional, es decir, uno de cada diez tiene como patrimonio dos terceras partes de la riqueza de la nación (Esquivel, 2015).

**Gráfica 8. Número de personas en situación de pobreza 2010-2016.**



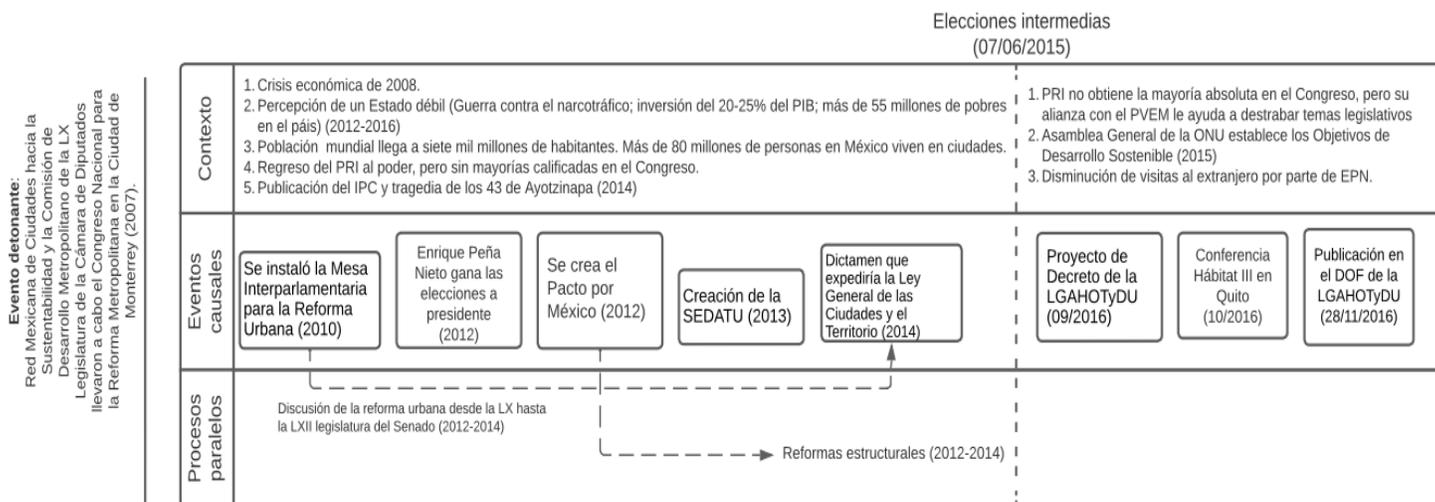
Fuente: Elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017, p. 3.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social la política social durante este período dio resultados mixtos

“Por un lado, una reducción de las carencias sociales en prácticamente todo el periodo 2010-2014, así como un incremento del ingreso real entre 2014 y 2016. Estos datos se reflejan en una disminución constante de la pobreza extrema entre 2010 y 2016. Por otro lado, se observa que a pesar de la reducción de la pobreza entre 2014 y 2016 y de contar en 2016 con el porcentaje más bajo del periodo, el número de personas en pobreza creció entre 2010 y 2016.” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017, p. 10)

Por lo que estos resultados, sumados al desempeño económico, político y al contexto internacional dan cuenta de la incipiente gestión de la administración pública federal dentro del período en el que se enmarca el cambio más reciente en la política urbana del país, por lo que a continuación se analizará cómo se enmarcan los motores del cambio en este contexto para dar cuenta del proceso que orientó la última reciente de la LGAH.

**Esquema 4. Contexto del cambio 2007-2016**



Fuente: elaboración propia.

El esquema 4 busca sintetizar el período en el que se enmarca el proceso de cambio en el que se enmarca los cambios en la política urbana a través de la LGAH. Si bien los eventos se relacionan con el resultado y de manera indirecta inciden en él, éstos no necesariamente forman parte del mecanismo causal que impulsa el cambio en la política, por lo que es importante analizar con detenimiento los factores o variables que propuestos por la teoría para aplicarlos a un rastreo de procesos puntual.

### 3.4. Rastreo del cambio en la política urbana 2016

#### 3.4.1. *Transferencia de políticas*

Tomando en cuenta la definición de transferencia de políticas desarrollada en el punto 3.2.1., ésta se distinguió por ser de tipo voluntaria de acuerdo con la caracterización de Dolowitz & Marsh (2000, p. 13) en la cual explican que este tipo de transferencia es impulsado por la necesidad o el deseo de aceptación internacional.

Particularmente en los primeros meses de la administración dado el resultado de la elección presidencial, la conformación del Pacto por México y un ambiente internacional favorable indujeron a Peña Nieto a querer cambiar la imagen del país hacia el exterior<sup>15</sup> dado el precedente de la guerra contra el narcotráfico iniciada por el expresidente Felipe Calderón. Este impulso se mantuvo hasta el año 2014 dada la crisis de seguridad y los escándalos de corrupción, con lo cual la agenda internacional pasó a segundo plano (Velázquez & de Alba, 2019).

En general, la gestión del presidente Enrique Peña desde su Plan Nacional de Desarrollo buscó 1) Impulsar un diálogo político para fortalecer la presencia de México en el mundo y dotar de un marco jurídico claro y confiable a la interacción con otros Estados; 2) Promover el valor de México mediante la difusión económica, turística y cultural y 3) Reafirmar el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, lo cual se ve reflejado en el número de viajes que realizó: 68 viajes durante su mandato que resultaron en 94 encuentros (Velázquez & de Alba, 2019).

Dado este contexto y aun cuando la reforma a la LGAH se logró hasta 2016 y comenzó a trabajarse desde 2007, el principal catalizador para su elaboración y rápida aprobación fue la cercanía con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III en Quito, la cual se llevó a cabo del 17 al 20 de octubre de 2016<sup>16</sup>. Es en este marco que la entonces Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano exhortó al Congreso para retomar la discusión que ya se tenía en torno a la reforma de la LGAH la cual quedó suspendida en 2014 y se tenía la intención de darle

---

<sup>15</sup> Se pidió a los medios de comunicación no enfatizar las noticias sobre la violencia en México y se instruyó a todas las representaciones de México en el exterior a promover una imagen positiva del país (Velázquez & de Alba, 2019).

<sup>16</sup> Esto implicó que el gobierno federal a través de SEDATU conformó un Comité Nacional Preparatorio (más de 40 expertos); un Reporte Nacional; 30 foros estatales por el Derecho a la Ciudad; Diálogos con grupos estratégicos; que fuera anfitrión de dos reuniones preparatorias: una temática sobre financiamiento y la regional sobre América Latina y el Caribe; que fuera co-facilitador en la redacción de la Declaración de Quito. En la Conferencia participaron 114 delegados de México en ONU Hábitat y del 15 al 20 de octubre del 2016 se realizaron más de 30 reuniones de trabajo.

el nombre de “Ley General de las Ciudades y el Territorio”, pero dadas las elecciones del año 2015 la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados pudo instalarse hasta el 1 de septiembre.

### *3.4.2. Consolidación de una comunidad de políticas*

Este motor del cambio explicado anteriormente (apartado 3.2.2.) tiene un rol importante en este proceso puesto que la conformación de una comunidad se basa en el intercambio de información y arreglos entre grupos de interés y servidores públicos tomadores de decisiones, la cual se consolida con la definición de una imagen dominante sobre un problema público.

En este caso, a diferencia de la reforma de 1993 se distingue por contar con un proceso más largo y amplio en términos de participación puesto que su elaboración data del año 2007 cuando la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados llevaron a cabo el Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana en la Ciudad de Monterrey, espacio en el que el debate se estructuró con base en un documento elaborado por Alfonso Iracheta de El Colegio Mexiquense (Cámara de Diputados, 2016a).

Posteriormente el 19 de mayo de 2010 se instaló la Mesa Interparlamentaria para la Reforma Urbana<sup>17</sup>, retomando los trabajos de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados. En dicho proceso se destaca que las propuestas de reforma de dicha Mesa Interparlamentaria fueron aceptadas sin oposición por parte de partidos políticos, organizaciones empresariales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil (Cámara de Diputados, 2016a). Esto fue turnado a la presidencia de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la LXI Legislatura de la Cámara de Senadores, pero fue recuperado hasta la LXII Legislatura ampliando los años de discusión de esta reforma entre 2012 y 2014.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Por iniciativa de la diputada Carolina Viggiano, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Senadora Yeidckol Polevnsky, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores

<sup>18</sup> Entre los actores participantes que ayudaron a pulir dicha propuesta se destacan SEDATU, la Senadora Ana Lilia Herrera, el Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta de El Colegio Mexiquense; el Lic. Víctor Ramírez Navarro de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM; el Mtro. Roberto Eibenschutz; Arq. Gisela Méndez; Bernardo Baranda Sepulveda (ITDP); Adriana Lobo Lima (CTS Embarq); Dolores Franco (ONU Hábitat); Maite Ramos (COPARMEX); Gerardo Rejón y Ruíz de Velasco (Nuestras Realidades AC); Fina Moises y Lyman Daniels (Urban Land Institute); Carlos de Anda (AMIMP); Centro Mario Molina, IMCO, entre otros.

El 9 de diciembre de 2014 fue que culminó dicho proceso emitiendo el dictamen que expidió la Ley General de las Ciudades y el Territorio, pero fue hasta 2015 y después de las elecciones intermedias en el Congreso la Unión, que se presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) el 13 de septiembre de 2016 a cargo Francisco de Paula Búrquez Valenzuela (Pancho Búrquez) de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de Vivienda y Estudios Legislativos, Segunda de la LXIII Legislatura del Senado de la República.

Para este caso de análisis se destacan los actores enlistados en la tabla 6, la cual muestra como en el cambio en la política urbana se puso en práctica el estilo del “grupo compacto” para llevar a cabo la reforma en la LGAH, no obstante, este no se pudo mantener debido a la presión e insistencia del sector académico y de la sociedad civil quienes fueron los detonantes originales de dicha reforma.

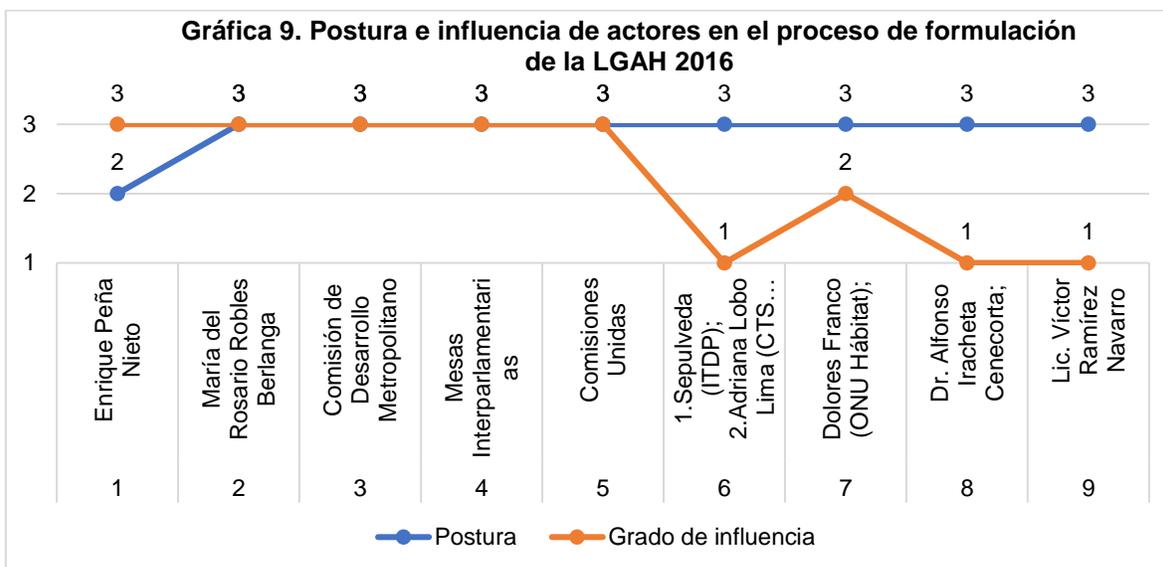
**Tabla 6. Actores involucrados en el proceso de reforma de la LGAH 2016.**

No.	Nombre	Descripción	Postura	Grado de influencia
1	Enrique Peña Nieto	Fue Presidente de México de 2012 a 2018, gobernador del Estado de México entre 2005 y 2011. Es conocido por formar parte del grupo Atlacomulco.	Neutral	Alto
2	María del Rosario Robles Berlanga	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano entre 2015 y 2016. Se desempeñó como secretaria de Desarrollo Social entre 2012 y 2015 Fue Jefa de Gobierno sustituta del Distrito Federal de 1999 al 2000.	A favor	Alto
	Comisión de Desarrollo Metropolitano	De la LX Legislatura de la Cámara de Diputados	A favor	Alto
3	Mesas Interparlamentarias	De la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores.	A favor	Alto
4	Comisiones Unidas	De Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de Vivienda y Estudios Legislativos, Segunda de la LXIII Legislatura del Senado de la República. De estas Comisiones destaca el rol de su Presidente Pancho Búrquez como mediador de las discusiones.	A favor	Alto
5	1. Sepulveda (ITDP);	Organizaciones de la sociedad civil que participaron de manera activa en la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la LXII Legislatura del Senado en la actualización y	A favor	Bajo

	2. Adriana Lobo Lima (CTS Embarq); 3. Maite Ramos (COPARMEX); 4. Gerardo Rejón y Ruíz de Velasco (Nuestras Realidades AC); 5. Fina Moisés y Lyman Daniels (Urban Land Institute); 6. Carlos de Anda (AMIMP); 7. Centro Mario Molina 8. IMCO	depuración de la propuesta original de reforma entre 2012 y 2014.		
6	Dolores Franco (ONU Hábitat);	Representante de ONU Hábitat en México en el momento de la reforma	A favor	Medio
7	Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta;	Académico de El Colegio Mexiquense y principal detonador de la reforma de 2016.	A favor	Bajo
8	Lic. Víctor Ramírez Navarro	Licenciatura en Urbanismo de la UNAM, fue asesor jurídico en el proceso de reforma.	A favor	Bajo

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, con la finalidad de ubicar de manera gráfica su nivel de influencia y postura, se emplea una escala del 1 al 3, en cada caso. En el primero 1 representa una postura en contra, 2 una postura neutral y 3 a favor; en el segundo, 1 significa una baja influencia, 2 una influencia media en el proceso y 3 influencia alta.



Fuente: elaboración propia.

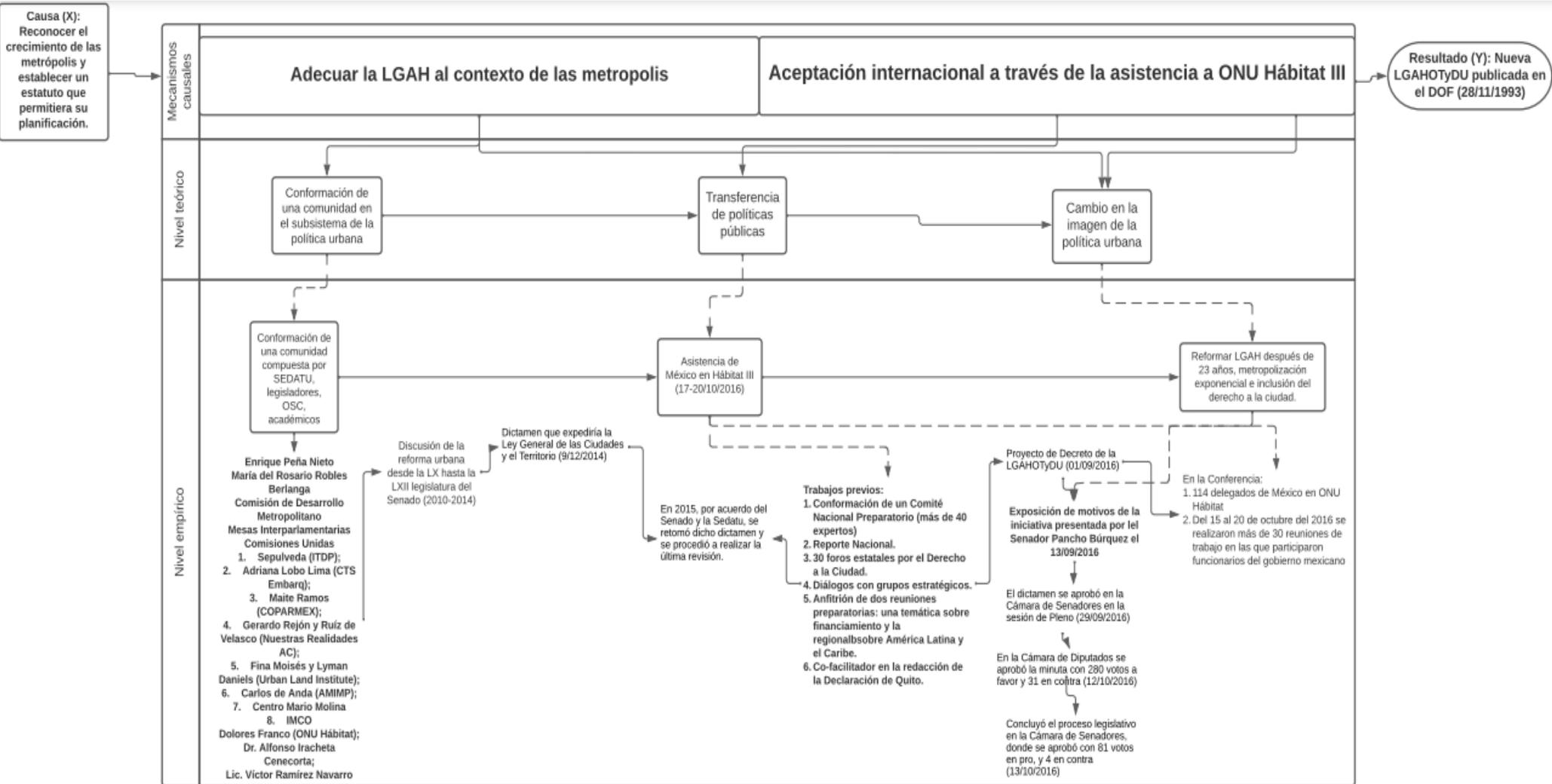
Lo visualizado en la gráfica muestra un amplio número de actores involucrados en el proceso de cambio dando la conformación de una comunidad de políticas, a comparación de un “grupo compacto” como en el caso de 1993. Asimismo, dada la cantidad de actores se determina una viabilidad complicada, lo cual da cuenta de por qué este proceso tomó tantos años para consolidarse (al menos tres legislaturas) y basado en las posturas a favor esto explica la baja complejidad para lograr acuerdos y lograr la aprobación de las reformas a la LGAH sin contrapesos en lo general.

### *3.4.3. Cambio en la imagen de la política*

Por último, la variable de cambio en la imagen de la política urbana busca dar cuenta de la creación de una imagen dominante en el imaginario colectivo en torno a un problema público específico el cual se estructuró en función a dos cuestiones: 1) la falta de actualización de la LGAH de 1993 que se había mantenido 23 años sin reformarse y 2) el hecho de que la LGAH como principal instrumento del desarrollo urbano había sido rebasado por la urbanización y metropolización del país.

Es un elemento detonante del proceso de cambio el asunto de reconocer el fenómeno metropolitano en un país en el cual las zonas metropolitanas habían “crecido exponencialmente y de manera desproporcionada con relación al crecimiento poblacional” (Cámara de Diputados, 2016<sup>a</sup>, p. 15). Esto como resultado del fracaso del modelo urbano de planificación por zonificación que limitó el desarrollo de ciudades compactas generando exclusión social y segregación de las personas en las urbes priorizando la movilidad motorizada y los intereses privados por encima de las funciones sociales de la ciudad, lo cual orientó a que el principio elemental que se debía considerar es la consolidación del derecho a la ciudad.

Esquema 5. Rastreo del proceso en el cambio de la política urbana en 2016.



Fuente: elaboración propia

### 3.5. Comprobación del rastreo de procesos

La visualización de un rastreo de procesos puede ilustrar y desagregar los pasos y acciones intervinientes entre X y Y, no obstante, no basta con esto para poner confirmar una hipótesis, por lo que se debe someter al rastreo a una serie de pruebas para confirmarla. Al respecto Collier (2011) propone diferentes pruebas para generar inferencia causal con base en la suficiencia o necesidad de la presencia de variables para confirmar o eliminar hipótesis.

**Tabla 7. Pruebas de rastreo de procesos para la inferencia causal**

		Suficiente para afirmar inferencia causal	
		NO	SÍ
Necesario para afirmar inferencia causal	NO	1. <i>Straw in the wind</i>	3. <i>Smoking gun</i>
		a. Aprueba: Afirma relevancia de la hipótesis, pero no la confirma	a. Aprueba: Confirma hipótesis
		b. Reprueba: La hipótesis no se elimina, pero está levemente debilitada.	b. Reprueba: La hipótesis no es eliminada, pero se debilita un poco.
		c. Implicaciones para la hipótesis rival: Pasa: La debilita levemente Falla: La fortalece levemente	c. Implicaciones para hipótesis rival: Pasa: La debilita sustancialmente Falla: La fortalece un poco
	SÍ	2. <i>Hoop</i>	4. <i>Doubly decisive</i>
		a. Aprueba: Afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma	a. Aprueba: Confirma hipótesis y elimina otras.
		b. Reprueba: Elimina hipótesis	b. Reprueba: elimina hipótesis
		c. Implicaciones para la hipótesis rival: Pasa: La debilita un poco Falla: La fortalece un poco	c. Implicaciones para la hipótesis rival: Pasa: la elimina. Falla: La fortalece sustancialmente

Fuente: Collier, 2011, p. 825.

La combinación de variables necesarias y suficientes es lo que permite estructurar la confirmación de la hipótesis planteada en este trabajo<sup>19</sup>. Dado el rastreo de procesos, hay evidencia empírica de la existencia de las causas mencionadas<sup>20</sup> y de la intervención

<sup>19</sup> Los cambios en la política urbana (V.D.) dependen de la transferencia de políticas internacionales (V.I.), la consolidación de una comunidad dominante (V.I.) en el subsistema de la política urbana y una redefinición en la imagen (V.I.) de la política a través de la LGAH.

<sup>20</sup> La ambición presidencial de Colosio impulsó la reforma a la LGAH de 1993 y que el reconocimiento del fenómeno metropolitano fue la causa de la reforma a la LGAH de 2016

de las variables transferencia de políticas, conformación de una comunidad y cambio en la imagen de la política.

En este sentido, las pruebas a realizar se orientarán a sustentar una prueba *hoop test*, así como una prueba *smoking gun*, dada la presencia de las variables independientes propuestas en mayor o menor medida. Por lo tanto, la primera examinación propone que debe estar presente una muestra de evidencia dentro de un caso para que una hipótesis sea verdadera, para ello se deben atender las siguientes preguntas:

1. ¿Realmente ocurrieron X y Y?

R: Sí, hay evidencia empírica de la presencia de ambas variables. En el primer caso la muestra de X se obtuvo a raíz de una entrevista con uno de los asesores que presencié el proceso de reforma (véase entrevista a Antonio Azuela en el Anexo 1 de matriz de resultados) y dio cuenta de la presencia de la causa *ambición presidencial del Colosio*, mientras que, en el segundo, la presencia de la causa está plasmada en la exposición de motivos del proceso legislativo.

2. ¿X ocurrió antes que Y?

R: En ambos casos hay un orden cronológico adecuado entre X y Y.

3. ¿Era física o teóricamente incluso posible que X afectara a Y?

R: Sí, ya que ambas causas impulsaron motores del cambio que dieron como resultado la abrogación y expedición de nuevas leyes de asentamientos humanos.

No obstante, no hay presencia o muestra empírica de que la variable de transferencia de políticas haya incidido en la reforma en uno de los casos, por lo que se cumple con la premisa del *smoking gun*, es decir, hay una muestra de evidencia para afirmar que la hipótesis es verdadera y que aun cuando la variable transferencia es un motor del cambio suficiente<sup>21</sup>, no es necesaria para inferir que es un componente del mecanismo causal para garantizar el cambio, por lo que se confirma la hipótesis.

Por otra parte, las variables de conformación de una comunidad y de cambio en la imagen de la política mostraron ser necesarias, pero no suficientes para lograr un cambio en términos paradigmáticos, es decir, que aun cuando la variable transferencia no es un

---

<sup>21</sup> Se alude a la suficiencia de esta variable, ya que incluso desde la creación de la primera LGAH, sus orígenes demostraron responder a la necesidad de reconocimiento internacional en la cumbre Hábitat I, mostrando que era una variable suficiente para lograr el cambio, elemento que se reflejó también en la reforma de 2016.

componente necesario, su presencia sí impacta en lo paradigmático que puede ser el cambio. Por lo tanto, una vez que se ha comprobado el rastreo de procesos, en el siguiente capítulo el análisis se centrará en discutir cual es el rol de la transferencia de políticas públicas, cómo incide esta variable en la caracterización del tipo de cambio y si éste se ve reflejado en la situación actual de la política urbana.

## **Capítulo 4. Los resultados del cambio ¿Realmente cambió el paradigma de la política urbana?**

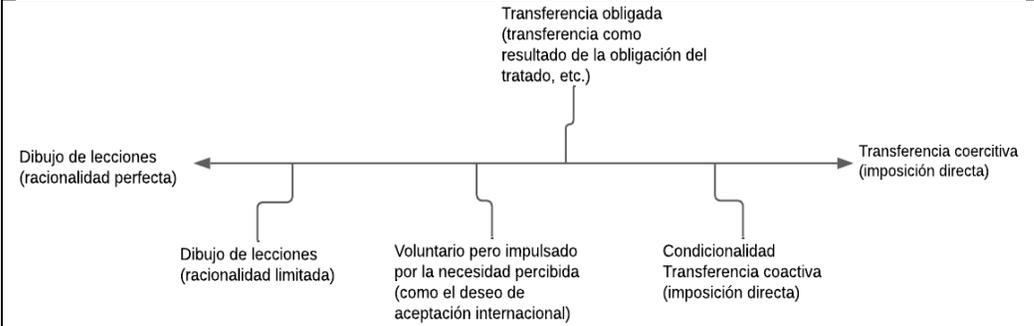
### **4.1. El rol de la transferencia de políticas como variable explicativa**

El rastreo de procesos realizado en el capítulo anterior no solo permitió explicar la presencia o ausencia de variables (motores del cambio) en la reforma a la LGAH, sino que sirvió para saber de qué manera interactúan estos factores entre sí y cómo esta combinación permite vislumbrar diferentes tipos de cambio en la política urbana. De manera particular, la variable de transferencia de políticas adquiere un rol importante por no ser un elemento constante en estos procesos de cambio.

La presencia o ausencia de la transferencia de políticas públicas parece tener una incidencia decisiva en la gradualidad del cambio en la política urbana, pero ¿A qué se debe que esta variable sea determinante en los cambios de alto calado, al menos en el caso de la política urbana mexicana? Para responder a esta pregunta, es importante en primer lugar definir qué es la transferencia de políticas. De acuerdo con Dolowitz & Marsh es el “proceso por el cual el conocimiento de ciertas políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un entorno político (pasado o presente) es usado para desarrollo, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro entorno político” (2000, p. 5).

Este proceso es heterogéneo dependiendo de la naturaleza tópica de la política, de los actores, del entorno (internacional o nacional) y de las capacidades institucionales de cada país, orden u órgano de gobierno. Por lo tanto, los estudios de transferencia tratan de caracterizar ¿Quiénes transfieren? ¿Por qué se transfieren políticas? ¿Qué elementos se transfieren? ¿de dónde y cuáles son los tipos de transferencia? (Véase tabla 8).

**Tabla 8. Preguntas básicas del enfoque de transferencia de políticas públicas**

Preguntas base	Respuestas
¿Quiénes transfieren?	1. Representantes electos 2. Partidos políticos 3. Burócratas 4. Grupos de presión 5. Emprendedores de políticas/expertos 6. Instituciones supra nacionales
¿Por qué suscribir transferencias de políticas?	Transferencia coercitiva directa; Transferencia forzada de políticas. Transferencia coercitiva indirecta: producto de externalidades políticas transnacionales e interconexión mutua entre Estados.
¿Qué elementos se transfieren?	Transferencia dura: metas de políticas; estructuras y contenidos; instrumentos de políticas o técnicas administrativas; instituciones; ideologías; ideas; actitudes, conceptos y aprendizajes.  Transferencia blanda: ideas, ideologías, conceptos y elementos de políticas que circulan libremente a través de actores no estatales bajo condiciones de mayor globalización.
¿De dónde se transfieren las políticas?	De otros gobiernos nacionales/estatales; organismos internacionales/regionales; de países similares; de comunidades epistémicas, organizaciones de la sociedad civil, think tanks, coaliciones promotoras, instancias intergubernamentales. Todo esto a través de marcos de regionalización, globalización, gobernanza multinivel y redes de políticas.
¿Qué tipos hay de transferencia?	Copia, emulación, hibridación, síntesis, adaptación, síntesis, inspiración disciplinada e imitación selectiva.  

Fuente: elaboración propia con base en Benson & Jordan, 2011; Dolowitz & Marsh, 2000; Dussauge, 2020; Cairney, 2012.

#### 4.1.1. ¿Cómo se realiza la transferencia en el caso de la política urbana en México?

Lo analizado hasta ahora en este trabajo de investigación ha brindado evidencia empírica en torno al rol que tiene el contexto internacional del urbanismo para la definición de la política urbana en nuestro país. Eventos como el Town Planning Conference organizado por el Royal Institute of British Architects en Londres en 1910 y los Congresos Internacionales de Higiene y Demografía a los cuales asistieron el Ing. Miguel Ángel de

Quevedo y el Dr. Pedro Antonio Pardo (véase capítulo 2) y la implementación de las cumbres de ONU-Hábitat dan cuenta de que el gobierno mexicano a nivel federal tiende a promover grandes cambios en sus instrumentos de planeación y desarrollo urbano en función de lo que se acuerda en agendas internacionales.

Esta suscripción no solo responde a un asunto de alineación, ya que como se ha podido apreciar a lo largo del capítulo 2 de la investigación, actividades como el “turismo de políticas públicas” (Dussauge, 2020; Hudson & Kim, 2014) son un precedente que permite a servidores públicos y especialistas conocer qué se hace en otras latitudes y cómo podrían aprehender elementos de otras políticas en sus contextos, sin que eso implique una transferencia directa.

Lo anterior no es una afirmación en detrimento del rol que pueden tener las comunidades o las variaciones en las imágenes de las políticas, no obstante, la presencia o ausencia de los procesos de transferencia sí dice mucho acerca de la gradualidad del cambio y su impacto en el diseño de la política urbana. En este sentido, los rastreos de procesos realizados permitieron ubicar que la variable de transferencia presente tanto en la creación de la primera LGAH, como en su reforma de 2016 obedecieron al esquema de transferencia voluntaria impulsado por la necesidad o el deseo de aceptación internacional.

Esta aceptación internacional no se busca en espacios vacíos, sino a través de la suscripción de ciertos tratados, participación en agencias internacionales, cumbres, encuentros, entre otros. Particularmente el papel de las agencias internacionales en la difusión y transferencia de políticas públicas tiene un rol determinante en los cambios que se pueden promover en el sector urbano. Autores como Stren (2021) han demostrado que dichas agencias tienen incidencia en procesos de gobernanza (como el Banco Mundial actuando como un financiador de proyectos para potenciar capacidades) y de descentralización (vinculado a muchas de las ideas de ONU-Hábitat para promover mejor un mejor desarrollo en niveles locales).

Es en el marco de los trabajos de ONU-Hábitat que México ha promovido muchos de sus grandes esfuerzos en política urbana, pues es una instancia en la que participan todos los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos que se ha llevado a cabo en tres ocasiones (1976, 1996 y 2016). La función de dichas conferencias no se ha centrado en promover financiamientos a proyectos de desarrollo, sino a definir agendas de

trabajo común entre naciones para alcanzar una urbanización sostenible como medio de desarrollo.

No obstante, varios autores se han cuestionado: ¿Es efectiva esta estrategia? ¿Realmente producen cambios para cumplir con estos compromisos las conferencias de las Naciones Unidas en las que los representantes de los gobiernos nacionales aprueban una larga lista de compromisos no vinculantes? La respuesta es que la evidencia arrojada por las primeras dos conferencias de Hábitat de 1976 y 1996 es que no y que nuestras expectativas deberían ser modestas (véase Stren, 2021; Satterthwaite, 2018; Cohen 2016)

Lo que no se puede ignorar es que la implementación de estas reuniones internacionales es un gran motor del cambio para promover reformas en los instrumentos de política urbana en varios países, pues la transferencia de políticas no se limita exclusivamente a intercambiar experiencias, políticas y recomendaciones, sino que la transferencia también es un proceso constructivista que permite redefinir y reorientar la atención a los problemas públicos urbanos y a crear marcos de actuación común sin importar la latitud de diferentes ciudades en el mundo buscando políticas urbanas innovadoras y cambios en su ejecución.

#### **Cuadro 7. Sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos**

Hábitat I fue la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Tuvo lugar en Vancouver (Canadá) del 31 de mayo al 11 de junio de 1976. La Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la conferencia Hábitat I cuando los gobiernos comenzaron a reconocer la necesidad de asentamientos humanos sostenibles y las consecuencias de la rápida urbanización, especialmente en el mundo en desarrollo. En ese momento, la urbanización y sus impactos apenas eran considerados por la comunidad internacional, pero el mundo estaba comenzando a presenciar la migración más grande y más rápida de personas a las ciudades y pueblos de la historia, así como el aumento de la población urbana a través del crecimiento natural resultante de los avances en la medicina. Un resultado de esta conferencia fue la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, que incluyó el Plan de Acción de Vancouver que enumeró 64 recomendaciones para la acción nacional. Hábitat I sentó las bases para la creación, en 1978, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos u ONU-Hábitat.

Los compromisos de Vancouver se volvieron a confirmar veinte años después, en la conferencia Hábitat II en Estambul, Turquía, del 3 al 14 de junio de 1996. En esa conferencia, los líderes mundiales aprobaron la Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos y el Programa de Hábitat como plan de acción mundial para lograr refugio para todos, con la idea de

asentamientos humanos sostenibles que impulsan el desarrollo en un mundo urbanizado.

Cinco años después de Hábitat II, del 6 al 8 de junio de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó un período extraordinario de sesiones dedicado al examen y evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat en todo el mundo.

En 2001, las Naciones Unidas establecieron el Foro Urbano Mundial, para abordar la rápida urbanización y su impacto en las comunidades, ciudades, economías, cambio climático y políticas. Convocado por ONU-Hábitat, el Foro es una plataforma de alto nivel, abierta e inclusiva para abordar los desafíos de la urbanización sostenible. El propósito del Foro Urbano Mundial es:

1. Sensibilizar sobre la urbanización sostenible entre las partes interesadas y los sectores, incluido el público en general;
2. Mejorar el conocimiento colectivo sobre el desarrollo urbano sostenible mediante un debate abierto e inclusivo, el intercambio de mejores prácticas y políticas y el intercambio de lecciones aprendidas.
3. Promover la colaboración y cooperación entre diferentes partes interesadas y grupos involucrados en el avance y la implementación de la urbanización sostenible.

Hábitat III se llevó a cabo del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador. La conferencia tuvo lugar por primera vez en lo que entonces se llamaba "el Sur Global". Al final de la conferencia Hábitat III, se adoptó la Declaración de Quito sobre Ciudades Sostenibles y Asentamientos Humanos para Todos.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, 2023.

En el caso mexicano, el Congreso de ONU-Hábitat III más que transferir políticas de manera directa, sirvió como un marco detonante de difusión y recepción de ideas, así como catalizador de la reforma a la LGAH, es decir, difícilmente se puede ubicar que adoptó o adaptó México de dichos Congresos, pero sí se puede sustentar que México se alineó a una agenda internacional y que exportó ideas que venían desde la iniciativa de reforma de la LGAH como sus principios en torno al derecho a la ciudad, igualdad de género y accesibilidad universal, los cuales formaron parte de la Nueva Agenda Urbana. Asimismo, de acuerdo con lo arrojado por las entrevistas realizadas en esta investigación, se pudo rescatar que México detonó la discusión acerca de la expansión urbana ordenada en detrimento de la contención que buscaba la ONU (véase Anexo 1 Matriz de resultados de entrevistas).

---

*“Los procesos de reforma a la ley encuentran una buena coincidencia con Hábitat III para **presentarse como un país moderno**” - Angélica del Rosario Araujo Lara (Partido Revolucionario Institucional).*

*“En México la agenda urbana tendría que ser enfáticamente dirigida a las regiones, ciudades y barrios de los más pobres, que es donde está la inequidad, la pobreza, la ausencia de servicios. Esa es la agenda urbana global, que por discreta y medio mustia-temerosa se caracteriza, eso en Naciones Unidas y ONU Hábitat, sin la menor duda. Mi argumento cada vez que comento el tema es que estimo que del orden de 80% de lo que logramos tener en 2015 quedó en la Ley, pero descafeinado. **Estas modificaciones se hicieron porque Rosario Robles quería llevar esta Ley al año siguiente a Quito; el tema era la presión internacional y ella lo vio, en general el Gobierno de Peña, como un mecanismo de exposición global, de “miren, en México somos esto y aquello”** – Alfonso Iracheta Cenecorta (El Colegio Mexiquense).*

*Sí es muy probable que ONU Hábitat hubiera estado detrás de estos temas de gobernanza y de lo metropolitano, y el tema de instrumentos y sobre todos instrumentos de financiamientos, un poco estuvo detrás el Lincoln Institute of Land Policy – Ignacio Kunz Bolaños (UNAM)*

*La cercanía con Hábitat III en Quito **es un detonante** – Víctor Ramírez Navarro (UNAM)*

*En México nos ha gustado por alguna razón **sacar una nueva Ley cada vez que tenemos la reunión de ONU Hábitat**, cada 20 años – Marco Martínez O’Daly (Asesor de Pancho Búrquez)*

*Sí, yo no diría decisivo pero sí ayudó mucho. En ese entonces estaba justo... acababa de ser la Asamblea-Conferencia de Hábitat en Quito, o sea, como que sí había un **entorno interesante** en el cual se estaba como que... también los objetivos de desarrollo sostenible, o sea, **todo esto como que ayudó a que si había que alinearse también a lo que se estaba haciendo a nivel internacional y lo que se consideraba como buenas prácticas** – Bernardo Baranda Sepúlveda (ITDP)*

---

Estas son respuestas a la pregunta 4 de las entrevistas a profundidad: ¿Considera que el contexto internacional fue el principal detonador de las reformas de 1993 y 2016 en la LGAH o fue un asunto interno? Las réplicas indican una conexión significativa entre las reformas a la ley urbana en México y la participación en eventos internacionales como Hábitat III, con el objetivo de mostrar al país como moderno y comprometido con las buenas prácticas y los objetivos internacionales en el desarrollo urbano.

No obstante, un aspecto interesante es que la y los entrevistados no ubicaron qué elementos puntuales se transfirieron de ONU-Hábitat III, pero sí reconocieron el papel de este evento como un detonador y marco para impulsar el cambio en la política urbana.

**Tabla 9. Proceso de transferencia para el cambio en la política urbana de México.**

Preguntas base	Respuestas
¿Quiénes transfirieron?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Representantes electos</li> <li>2. Partidos políticos</li> <li>3. Burócratas</li> <li>4. Grupos de presión</li> <li>5. Emprendedores de políticas/expertos</li> <li>6. Instituciones supra nacionales</li> </ol>
¿Por qué México suscribió transferencias de políticas?	Transferencia coercitiva indirecta: resultado de la intención de México por obtener reconocimiento a nivel internacional.
¿Qué elementos se transfirieron?	Transferencia blanda: ideas, ideologías, conceptos y elementos de políticas que circulan libremente a través de actores no estatales bajo condiciones de mayor globalización.
¿De dónde se transfieren políticas?	De otros gobiernos nacionales/estatales; organismos internacionales/regionales; de países similares; de comunidades epistémicas, organizaciones de la sociedad civil, think tanks, coaliciones promotoras, instancias intergubernamentales.
¿Qué tipos de transferencia realizó México?	Emulativa y voluntaria.

Fuente: elaboración propia.

Lo que el análisis de la variable transferencia permite inferir es que 1) La transferencia en el caso de la política urbana funge más como un marco detonador de procesos de cambio, promoviendo la redefinición de nuevos problemas y conformación de agendas; 2) que la transferencia es de corte blanda, es decir, se adaptan o adoptan ideologías conceptos y elementos de políticas, pero no instrumentos puntuales; 3) que la suscripción de México a este tipo de procesos es de naturaleza voluntaria y emulativa y 4) que el proceso se distingue por tomar en cuenta no solo a actores gubernamentales como promotores de la transferencia, también a sociedad civil, académicos, políticos, universidades, comunidades epistémicas, etcétera.

Este marco fue el que permitió retomar el proceso de reforma de la LGAH la cual se había estancado por casi cinco años en el caso de 2016, por lo que cabe preguntarse ¿De qué tipo fueron los cambios en la política urbana en 1993 y 2016? ¿Cuáles fueron los resultados inmediatos de estos procesos de cambio en la política urbana?

#### **4.2. Caracterización del tipo de cambio ¿Paradigmático o incremental?**

Hasta ahora el análisis del rastreo de proceso y el estudio de la variable de transferencia dan cuenta de las diferentes causas ubicadas en términos teóricos para dar lugar al cambio, no obstante, la revisión de fuentes primarias (diarios de debate, procesos legislativos y expedición de leyes por parte del Congreso), secundarias (artículos y libros especializados, así como fuentes periodísticas) y siete entrevistas a profundidad a especialistas y actores involucrados en los procesos de cambio, han permitido comprender que aun cuando existen variables similares en ambos casos (sin afán de realizar una comparación) dan resultados diferentes.

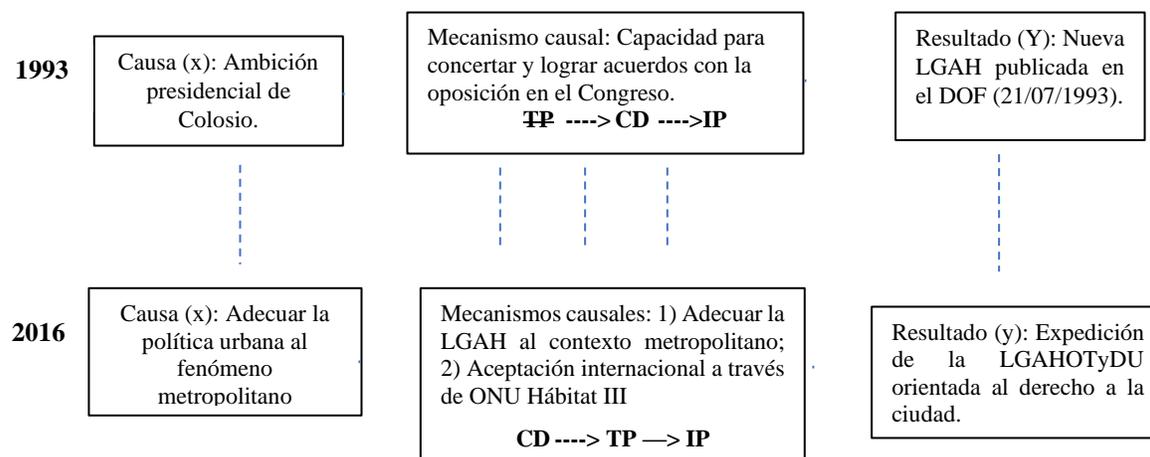
En el caso de 1993 se tiene claro que hubo una abrogación y publicación de una nueva LGAH, no obstante, como menciona Azuela (2010) no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave, sumado a un proceso legislativo nada difundido y a una votación unánime para lograrlo.

Una respuesta tentativa inicial en esta investigación consideraba que este momento se desarrolló dentro de un paquete secundario de reformas enmarcadas en la reforma del artículo 27 de la Constitución, lo cual explica que la atención y acciones se encaminaron a defender el régimen agrario, sin dimensionar los asuntos urbanos, dando como resultado un cambio de primer orden Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos) (véase Cuadro 1). No obstante, la evidencia proporcionada da cuenta de que en realidad la LGAH de 1993 respondió a las aspiraciones presidenciales de Luis Donaldo Colosio, quien aprovechó dicho instrumento para mostrar capacidades de concertación política con la oposición de izquierda en la Comisión de Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados dirigida por Alejandro Encinas, de manera que este proceso sirvió como un preámbulo político para consolidar la figura de liderazgo de un candidato a la presidencia.

Por otra parte, el cambio de 2016 además de contar con las mismas variables se caracteriza por contar con lo que se considera la LGAH mejor diseñada, por incluir principios como la equidad, la accesibilidad, el derecho a la ciudad, entre otros. Posiblemente la diferencia se ubica en la comunidad que impulsó este cambio pues se formó principalmente por académicos y especialistas que desde 2007 estuvieron empujando esta reforma junto con personal técnico de la SEDATU a partir de 2015. Sin embargo, también se ubicó en un aspecto secundario para la atención pública pues el gobierno estaba centrado en las llamadas reformas estructurales (en las cuales no se incluía el tema urbano), lo cual explica

porque en este caso también se logró una votación casi unánime en torno al instrumento dando como resultado un cambio de tercer orden paradigmático gradual (A gran escala, pero lento).

**Figura 3. Premisas teóricas, causas y resultados del cambio en la política urbana 1993 y 2016**



Fuente: elaboración propia.

Lo que el esquema refleja, es que en el primer caso no hay evidencia que permita sustentar empíricamente la incidencia de procesos de transferencia para reformar la política urbana, pero sí de la presencia de una comunidad dominante que buscaba un cambio en la imagen de la política a través del discurso de “modernización” de la LGAH para responder a un país que consideraba haber cumplido los objetivos de la reforma agraria.

Por otra parte, en el segundo, se aprecia la presencia de dos mecanismos: la adecuación de la LGAH al proceso metropolitano, así como la aceptación internacional de México en la Cumbre de Hábitat III de la ONU. Al contrario del primer caso, esto permite puntualizar la conjunción de las tres variables independientes propuestas: transferencia, la consolidación de una comunidad dominante y un cambio en la imagen de la política orientado a ver el tema urbano como un asunto de principios y derechos urbanos.

#### 4.2.1. *La línea difusa en la variable dependiente*

Analizar el cambio como variable dependiente implica llegar a una disyuntiva en torno a qué es lo que cambia cuando cambia la política pública, ya que para autores como Frank Baumgartner (2013) los cambios de primer-segundo-tercer orden sólo evidencian diferencias de grado y no de naturaleza y todos son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Zamora-Aviles, 2021).

Si bien en la escala de Peter Hall es en dónde se puede encontrar una clasificación normativa en torno a ello a partir de considerar si un cambio es de primer, segundo o tercer orden (paradigmático), esta visión ha encontrado límites para entender la difusa línea en las transformaciones de ciertos sectores o arenas de políticas, por lo que el primer paso es comprender qué es un paradigma de política pública. Estos se entienden como un marco referencial de ideas que no es puesto en cuestión (Hall, 1993, p. 279) o como

“un conjunto coherente de ideas cognitivas y normativas, sostenidas intersubjetivamente por las personas en una comunidad de políticas públicas, sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol del estado, el problema que requiere intervención pública, los fines y objetivos que la política debe buscar, y los “instrumentos” de política para alcanzar tales fines” (Daigneault, 2015, pp. 461-462).

En este sentido, mientras los cambios de primer y segundo orden se distinguen por su naturaleza incremental y orientarse por el aprendizaje social, los de tercer orden alteran los objetivos generales de las políticas (Zamora-Aviles, 2021), por lo que “los cambios de primer y segundo orden no conducen necesariamente a cambios de tercer orden mientras que estos últimos sí ocasionan cambios descendentemente” (Hall, 1989; Zamora-Aviles, 2021), pero al ser de naturaleza diferente no se basan en el aprendizaje social, lo cual les da su distinción paradigmática. Por lo que el cambio paradigmático contiene por naturaleza, modificaciones en las ideas e intereses, pero también en las instituciones e instrumentos de política pública.

No obstante, la difícil diferenciación entre niveles de cambio se fundamenta en el posicionamiento metodológico que se tiene para aproximarse a la inconmensurabilidad de la variable dependiente. Es decir, hay dos posicionamientos bajo los cuales los cambios de tercer orden pueden tomar la forma de cambios incrementales acumulativos -gobernados por el aprendizaje social- soportado en las fallas recurrentes del viejo paradigma de política; en el segundo caso, el cambio de tercer orden toma la forma de cambio radical -ruptura con viejo paradigma-, gobernado por procesos más políticos y sociales, y menos científicos (Zamora-Aviles, 2021).

La paradoja aquí es que “los paradigmas están formados solo por ideas, mientras que las políticas sí tienen una dimensión material” (Daigneault, 2015, p. 50). De ahí que análisis como el de Zamora-Aviles destaquen la inconmensurabilidad de los paradigmas y tres problemas para caracterizar el cambio paradigmático: a) el proceso de cambio de paradigma tiene un carácter más sociológico y político que científico, esto implica que la lucha por el cambio de paradigma se desarrolla en la arena política y, por tanto, se desarrolla también como una lucha de poder entre actores; b) el cambio de paradigma esta precedido por un cambio en el locus de autoridad sobre el campo de política de que se trate; y c) en el proceso de cambio de paradigma son importantes los escenarios de experimentación y fallas de política.

### **4.3. Los resultados del cambio**

El análisis del cambio en la política urbana en términos diacrónicos ha arrojado tres hallazgos: 1) Que la presencia de variables de transferencia de políticas, la consolidación de una comunidad de políticas y el cambio en la imagen de políticas son factores presentes que explican los procesos de cambio; 2) El cambio de 1993 fue de naturaleza incremental-rápida y 3) el cambio de 2016 fue paradigmático gradual.

No obstante, cabe preguntarse qué, si ambos cambios se caracterizan mayormente por su naturaleza incremental, entonces ¿qué tan válido sería analizar la ley como componente básico para medir que tan paradigmático o no fue el cambio del sector, cuando en realidad es solo un instrumento del sector urbano a nivel federal? ¿Es parte del proceso o un producto del cambio?

#### *4.3.1. Cambio jurídico*

Al respecto, los rastreos arrojaron que, si bien hubo cambios más sustantivos en otros instrumentos como la creación del PRONASOL y su vertiente de regularización, así como la reforma que instituyó a la SEDATU, éstos no implican un cambio en los objetivos, valores y teleología de la política urbana como sector de desarrollo, sino que en realidad actuaron como componentes que en términos programáticos y organizacionales dieron una nueva forma de ejecución a las políticas urbanas, pero no a su diseño y problematización.

En el primer caso, la reforma de 1993 se caracteriza por dos elementos: no tiene la presencia de la variable transferencia de políticas y 2) es una reforma que a largo plazo no

implicó un cambio en la imagen de la política más allá del recurso discursivo, pues incluso no se tenía claro qué cambio en la ley, por lo que no implicó una nueva orientación, por lo tanto se podría considerar un insumo de un proceso más largo.

Mientras que la reforma de 2016 se puede distinguir por contar con un proceso incremental, el resultado es paradigmático pues implicó la consideración de nuevos principios de orientación a la política. Por lo tanto, la ley se puede considerar un producto del cambio debido a la creación de nuevos principios rectores, la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, la procuración de asentamientos como un asunto de derecho humano.

En términos jurídicos, los cambios que se pueden apreciar en las tres versiones de la LGAH (véase anexo 2) permiten inferir que a) de la ley de 1976 a la de 1993 no hay un cambio sustancial en los conceptos, salvo la inclusión de algunos como zonificación, zonas metropolitanas, servicios urbanos, infraestructura urbana, entre otros, pero esto solo precisa procesos que ya se venían dando, no que cambiaran las definiciones; b) de la ley de 1993 a la 2016 sí se puede apreciar una ampliación de definiciones como zona metropolitana, mejoramiento urbano y ordenamiento territorial, además de incluir nuevos conceptos como acción urbanística, resiliencia y movilidad lo cual implica un reconocimiento a nuevos problemas y oportunidades para generar políticas dentro del sector urbano. Asimismo, se asume un cambio en el paradigma derivado de la reforma de 2016 dado que se incluye un Capítulo Segundo, bajo el cual se busca que toda acción de política pública se guíe por principios (véase Tabla 10).

**Tabla 10. Principios de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

<b>Principio</b>	<b>Definición</b>
Derecho a la ciudad	Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;
Equidad e inclusión	Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

Derecho a la propiedad urbana	Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tienen protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;
Coherencia y racionalidad	Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;
Participación democrática y transparencia	Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;
Productividad y eficiencia	Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;
Protección y progresividad del Espacio Público	Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;
Resiliencia, seguridad urbana y riesgos	Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;
Sustentabilidad ambiental	Promover, prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el Crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y
Accesibilidad universal y movilidad	Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Estos nuevos principios conforman un marco teleológico bajo el cual toda política de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana debe guiarse. Principios como el derecho a la ciudad, protección y progresividad del espacio público, así como la accesibilidad universal y movilidad son conceptos que responden a demandas de sectores académicos y sociales que durante los últimos años habían formado agendas de investigación en torno estos temas, así como a incluir la perspectiva de género a lo largo de la ley.

Dado este recorrido por los cambios jurídicos, cabe preguntarse ¿Estos en realidad responden a un cambio paradigmático? La respuesta no es sencilla, pues lo que esta investigación ha permitido inferir es que no se tenía muy claro cuál era el paradigma a cambiar<sup>22</sup> y no hay un acuerdo en torno a lo radical o no de las reformas a la ley. Si bien hay una ampliación considerable (la ley de 1993 contenía 60 artículos, mientras que la de 2016, 119), esto no necesariamente significa profundización y puntualización de los derechos y obligaciones definidos en la nueva ley.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para la mayoría de los actores entrevistados el principal cambio en la historia de la política urbana fue su institucionalización en la primer LGAH, pero de ahí en adelante se considera que los siguientes cambios importantes no necesariamente han sido de corte normativo, ni enfocados al tema urbano sino al agrario y ambiental (véase Anexo 1 Matriz de resultados de entrevistas).

---

*“Regularización de la tenencia de la tierra, en el tema municipal, el agrarismo y el ambiental.” – Antonio Azuela (UNAM)*

*“Pues el hito de las modificaciones constitucionales del 76 fueron críticas, diría yo que es el parteaguas de toda la legislación. No es que fuera la primera, pero sí fue la sistematiza, organiza y establece las instituciones básicas que hasta la fecha cursan.” – Víctor Ramírez (UNAM)*

*No hay cambios. En mi opinión no hay cambios importantes desde 1976. Tal vez solo separar el tema urbano del ambiental en 1986. – Ignacio Kunz Bolaños (UNAM)*

*La expedición de la primera LGAH en 1976 que promovió el paradigma de la zonificación. – Marco Martínez (Asesor de Pancho Búrquez)*

---

<sup>22</sup> Mientras algunos aludían a cambiar el paradigma de la zonificación, otros mencionan el paradigma racional comprensivo.

*La creación de la primera LGAH de 1976; la creación de SEDESOL y SEDATU.  
– Bernardo Baranda Sepúlveda (ITDP)*

*Hay varias etapas muy marcadas como la privatización de ejidos en 1992 y el reconocimiento del fenómeno metropolitano. – Angelica del Rosario Araujo Lara (Partido Revolucionario Institucional)*

---

Esto, sumado al tamaño de la ley y sus objetivos, permite inferir que el paradigma de la ley sigue siendo racional comprensivo y que si bien es amplia carece de profundidad de instrumentación para alcanzar las metas planteadas (Paz, 2016).

---

*“Intenté convencer a los legisladores de ampliar más conceptos e instrumentos en la LGAH porque estaba seguro de que las propuestas de los especialistas no se retomarían en instrumentos puntuales.” – Alfonso Iracheta (El Colegio Mexiquense), respuesta a pregunta 9 de la entrevista a profundidad.*

---

Esto corrobora lo mencionado en el apartado 4.2.1. pues si bien hay un cambio de discursos y de ideas, dimensión en la que se encuadran los paradigmas, este cambio parece obedecer al cambio de tercer orden que suele guiarse por procesos más sociales y políticos, que científicos los cuales sí se sustentan en el aprendizaje social y en la mejora en función de las fallas de las políticas existentes.

---

*Respuestas a la pregunta 6 de las entrevistas a profundidad “¿Ubica o recuerda los discursos, ideas o argumentos que emplearon para impulsar estas reformas?”:*

*En el caso de 2016 se hablaba mucho de la gobernanza urbana, pero reducida a consejos consultivos; un régimen metropolitano mal pensado e instrumentos de financiamiento – Ignacio Kunz Bolaños (UNAM).*

*En el caso de 2016 la Ley mexicana es un receptáculo de las ideas internacionales. Ahí el movimiento consiste en alinearnos con Hábitat III. – Antonio Azuela (UNAM)*

*“Derecho a la ciudad, el derecho a la ciudad como gran paradigma. Función Social de la propiedad, que luego terminó manoseada en uno de los principios básicos, igual que con Hábitat, en Hábitat terminó de dibujar lo del derecho a la ciudad o una ciudad para todos pero los temas de espacio público como preocupación fundamental.” – Víctor Martínez Navarro (UNAM)*

---

Esto es preocupante, pues la experiencia ha mostrado que cuando se logran cambios de tercer orden en la política urbana su permeabilidad para modificar instrumentos puntuales

es nula o escasa, dado que al cumplir con compromisos y agendas internacionales, los tomadores de decisiones del sector dan por terminada su tarea sin considerar los retos posteriores de implementación.

Por lo tanto, es importante dimensionar el cambio a nivel programático, dado que las políticas públicas no solo se conforman de ideas, sino de una dimensión material para dar cuenta si en los programas del sector se profundiza y se percibe el cambio de políticas.

#### 4.3.2. Cambio programático

Como se pudo apreciar, a pesar de contar con una reforma en 1993 la LGAH no reorientó la teleología de la política urbana sosteniendo un modelo de cambio incremental que solo implicó un mejor orden normativo, además, dado el mecanismo causal que justificó este cambio de política, no hay una vinculación entre el diseño final de la ley y la creación de instrumentos específicos de desarrollo urbano.

Si bien estos son cambios de corte normativos en los que se muestra una ampliación o mejor caracterización de los conceptos, es importante analizar de manera más focalizada los cambios en términos instrumentales derivados de una reforma paradigmática en la LGAH en 2016, ya que ésta sí implicó un cambio en objetivos, principios y conceptos. En este sentido, es importante contrastar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, como herramientas más focalizadas y prácticas en la gestión de la política urbana.

**Tabla 11. Diferencias entre programas nacionales de desarrollo urbano 2014-2024.**

Elementos	Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024
Problema público	El desarrollo urbano en México se ha caracterizado por la expansión desordenada de sus áreas urbanas, lo que ha generado zonas marginadas, segregación habitacional y la ocupación irregular del suelo en las periferias.	El desarrollo regional desigual y poco sostenible afecta el bienestar de sectores vulnerables, especialmente en regiones pobres, ocasionando que las grandes ciudades concentran recursos mientras las áreas periféricas y rurales sufren falta de servicios; que el modelo urbano promueva un crecimiento ineficiente y carezca de infraestructura adecuada desigualdad en zonas rurales y comunidades indígenas; que la

		construcción de viviendas carezca de enfoque social y ordenamiento territorial y que el crecimiento poblacional haya llevado a un uso excesivo de recursos naturales y energéticos.
Objetivos	<p>Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.</p> <p>Objetivo 2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.</p> <p>Objetivo 3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.</p> <p>Objetivo 4. Impulsar una política de movilidad sustentable que incremente la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los viajes urbanos.</p> <p>Objetivo 5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.</p> <p>Objetivo 6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.</p>	<p>Objetivo 1. Impulsar un modelo de desarrollo territorial justo, equilibrado y sostenible, para el bienestar de la población y su entorno.</p> <p>Objetivo 2. Promover un desarrollo integral de los Sistemas Urbano Rurales y en las Zonas Metropolitanas</p> <p>Objetivo 3. Transitar a un modelo de desarrollo urbano orientado a ciudades sostenibles, ordenadas, equitativas, justas y económicamente viables, que reduzcan las desigualdades socioespaciales en los asentamientos humanos.</p> <p>Objetivo 4. Potencializar las capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible; del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas en el territorio con pertinencia cultural.</p> <p>Objetivo 5. Promover el hábitat integral de la población en la política de vivienda adecuada.</p> <p>Objetivo 6. Fortalecer la sostenibilidad y las capacidades adaptativas en el territorio y sus habitantes.</p>
Instituciones que contribuyen en la ejecución del programa	<p>BANOBRAS Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos</p> <p>CENAPRED Centro Nacional de Prevención de Desastres</p> <p>CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>CONAGUA Comisión Nacional del Agua</p> <p>CONAPRA Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes</p> <p>CONAVI Comisión Nacional de Vivienda</p> <p>CORETT Comisión para la Regularización de la Tenencia de la</p>	<p>BIENESTAR: Secretaría de Bienestar</p> <p>CENAPRED: Centro Nacional de Prevención de Desastres</p> <p>CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos</p> <p>CONAFOR: Comisión Nacional Forestal</p> <p>CONANP: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas</p> <p>CONAPO: Consejo Nacional de Población</p> <p>CONAVI: Comisión Nacional de</p>

	<p>Tierra</p> <p>INADEM Instituto Nacional del Emprendedor.</p> <p>INAES Instituto Nacional de la Economía Social.</p> <p>INECC- INE Instituto Nacional De Ecología y Cambio Climático antes Instituto Nacional de Ecología</p> <p>SE Secretaría de Economía.</p> <p>SECTUR Secretaría de Turismo</p> <p>SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social</p> <p>SEGOB Secretaría de Gobernación</p> <p>SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales</p> <p>SENER Secretaría de Energía.</p> <p>SINAPROC Sistema Nacional de Protección Civil.</p>	<p>Vivienda</p> <p>CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p> <p>FIFONAFE: Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal</p> <p>FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</p> <p>INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal</p> <p>INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático</p> <p>INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía</p> <p>INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</p> <p>INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres</p> <p>INPI: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</p> <p>INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable</p> <p>PA: Procuraduría Agraria</p> <p>PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente</p> <p>RAN: Registro Agrario Nacional</p> <p>SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural</p> <p>SC: Secretaría de Cultura</p> <p>SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p> <p>SE: Secretaría de Economía</p> <p>SECTUR: Secretaría de Turismo</p> <p>SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</p> <p>SEGOB: Secretaría de Gobernación</p> <p>SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <p>SENER: Secretaría de Energía</p> <p>SEP: Secretaría de Educación Pública</p> <p>SHF: Sociedad Hipotecaria Federal</p> <p>SS: Secretaría de Salud</p> <p>SSPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana</p>
Fin último	Fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas	Establecer estrategias y mecanismos que garanticen el acceso a espacios habitables integrales, en armonía con el entorno ambiental y sin riesgos para la población, a fin de conducir hacia un territorio justo y sostenible para

	de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social.	todos.
--	---	--------

Fuente: elaboración propia con base en Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024.

La razón de analizar cómo cambió en el diseño estos programas responde a su naturaleza de ser los programas rectores del sector urbano en dos períodos presidenciales particulares, pues es en el lapso intermedio entre el primero y el segundo que se gestó la reforma de 2016 a la LGAH. Como se puede apreciar, sí hay un cambio sustancial en el diseño de estos instrumentos, pues mientras la primer política parte del problema de la expansión urbana desordenada como la única causa del problema del desarrollo urbano, el segundo amplía las causas incluyendo un desarrollo regional desigual y poco sostenible de regiones pobres, aunque esto no necesariamente es positivo, pues da cuenta de la comprehensividad de la política urbana y su desdibujamiento en diversos temas, que no necesariamente son urbanos.

Por otra parte, se aprecia una ampliación de instituciones involucradas en el sector pasando de 17 organizaciones gubernamentales en el período 2014-2018 a 33 en el período 2021-2024. Asimismo se puede apreciar que mientras la primera política tenía un enfoque de contención del crecimiento urbano, la segunda busca una expansión regulada y equilibrada con el medio ambiente, lo cual muestra un vínculo claro con una de las intenciones de la LGAH de 2016 de ampliar los tipos de zonificación y flexibilizar los usos de suelo del espacio edificable para zonificación secundaria.

Por último, la teleología de las políticas también refleja una transformación, pues mientras la primera política refiere a un modelo de sustentabilidad, productividad y movilidad, la segunda busca generar espacios habitables, mayor justicia en el desarrollo urbano y sustentabilidad, lo cual también se vincula a elementos del derecho a la ciudad como un principio de la reciente LGAH. Por lo tanto, el contraste en el diseño de los principales programas de desarrollo urbano federales nos muestra modificaciones sustantivas que en mayor o menor medida se enmarcan de la LGAH, pero no necesariamente se desprenden de esta, por lo que es importante diagnosticar cual es la situación actual de la política urbana y cuestionar si los cambios (positivos o negativos) se han dado a raíz de las reformas jurídicas o a pesar de estas.

#### 4.4. La política urbana 2019-2024

La abrogación y surgimiento de una nueva LGAHOTyDU a finales de 2016 se dio en un momento de crisis y transiciones políticas, pues el país se encontraba cerca del final del sexenio de Enrique Peña Nieto y vislumbraba por primera vez en su historia la llegada de un partido de izquierda al mando del gobierno federal. En ese contexto de cambios políticos radicales para el país y en lo que va de este sexenio la situación urbana del país se encuentra en la siguiente situación:

1. De los 2457 municipios del país, únicamente 609 tienen Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, lo cual muestra un déficit en la planeación municipal territorial de 75%; de los 205 municipios y demarcaciones territoriales mayores a 100 mil habitantes, 84% de los planes o programas tienen una antigüedad de más de 10 años (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2020).
2. Se estima que entre 1980 a 2017 el crecimiento de la población presentó una tasa media anual de 2.4%, mientras las ciudades crecieron a un ritmo de 5.4%, es decir, 2.5% más rápido, contribuyendo a la ampliación de brechas sociales y regionales. Las ciudades han crecido muy por encima de lo que justificaría su incremento poblacional (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2020).
3. 19.9% de los mexicanos tiene al menos una carencia por servicios básicos de vivienda; 24.0% de la población tenía un área verde a menos de 500 metros de su hogar; 14.7% del total de suelo reservado para desarrollo urbano a nivel nacional tenía una localización dotada de servicios y hay 4.5 millones de viviendas subutilizadas<sup>23</sup> ubicadas principalmente en Ciudad Juárez, Chihuahua; Tijuana, Baja California; Tecámac, Estado de México y Zumpango, Estado de México (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).
4. 32 millones de viviendas particulares se encuentran habitadas, de las cuales 68% son propias y 12.5% no tienen escrituras; 8 de cada 10 cuentan con infraestructura

---

<sup>23</sup> “En México las viviendas deshabitadas y abandonadas han sido diferenciadas conceptualmente por diversas instituciones nacionales. Las viviendas abandonadas son para el INFONAVIT las que se encuentran en cartera vencida, mientras que para el INEGI las deshabitadas son la vivienda particular que está totalmente construida y disponible para ser habitada, y que al momento del levantamiento censal no tiene residentes habituales [...] esta distinción toma importancia debido a que ha sido un recurso reciente referirse a la cantidad de viviendas abandonadas como el principal problema de la vivienda de interés social. Esto ha sido manejado por el gobierno federal en el PNV 2019-2024 y en discursos públicos por representar sólo 13% de la vivienda deshabitada del país, por lo que resulta menos sorprendente hablar de 650,000 viviendas abandonadas que de los cinco millones deshabitadas” (Contreras-Saldaña & Solís, 2022, p. 202).

básica, es decir, 20% tiene carencia de servicios básicos y cuanto a infraestructura complementaria 50.9% cuenta con alumbrado público y 48.9% cuenta con pavimentación cercana a la vivienda (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).

5. En México existe una baja penetración de crédito para la vivienda: en 2015, solo 20.8% de las viviendas particulares adquiridas o construidas por sus dueños fueron financiadas a través del Infonavit, el FOVISSSTE, PEMEX o del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, mientras que 4.9% había utilizado un crédito de bancos, sociedades financieras de objeto limitado o de cajas de ahorro. Esto implica que, en ese año, siete de cada diez viviendas fueron financiadas con recursos propios. (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).
6. Se estima que siete de cada diez habitantes en México residen en zonas de riesgo debido a su exposición a distintos tipos de fenómenos naturales y climáticos; de éstos, el 30% se ubican en zonas rurales (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).
7. En términos absolutos, en 2018 el número de viviendas en rezago por hacinamiento fue de 1.7 millones (aproximadamente 7% del total de las viviendas) y por materiales fue de 8.5 millones (alrededor del 25% del total de las viviendas) (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).

Es ante este panorama que el sector urbano a nivel federal ha tenido reestructuraciones organizacionales e instrumentales para reorientar la política urbana para atender estos grandes problemas.

#### *4.4.1. Marco institucional e instrumental de la política urbana en la actualidad*

Como se ha apreciado hasta este punto, los cambios en la política urbana no han respondido a asuntos de corte urbano *per se*. Una respuesta tentativa se puede encontrar en la ya mencionada planeación racional comprehensiva, la cual busca abarcar diferentes aspectos como el desarrollo social, el medio ambiente, la infraestructura, lo cual en la práctica gubernamental puede ocasionar una colisión de políticas.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Este término se adecua del estudio del derecho en donde existen las denominadas posturas conflictivistas, bajo las cuales los derechos fundamentales son realidades jurídicas que de modo natural tienden a colisionar, esto debido a que como las fronteras que definen los derechos son imprecisas, los conflictos devienen inevitables y problemáticos (Castillo, 2005).

Esta situación perduró por prácticamente 20 años (1993 a 2013), en los cuales los asuntos urbanos no estuvieron presentes en la agenda institucional del gobierno federal en una secretaría de Estado, sino en una Subsecretaría de Desarrollo Urbano a cargo de la SEDESOL. Esto ocasionó que, de una u otra forma, los asuntos urbanos se desdibujaron del imaginario institucional y se convirtieron en aspectos secundarios del desarrollo, lo cual cambió entre los años 2013 y 2016.

El 2 de enero de 2013 se publicaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación, entre las que se encontraban la propuesta de reformar la Secretaría de la Reforma Agraria y convertirla en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), absorbiendo a la subsecretaría ubicada en SEDESOL. Dicho cambio se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013).

---

*Respuestas a la pregunta 7: La reforma a la SEDATU no era parte del paquete de reformas estructurales del expresidente Peña Nieto, entonces ¿Cómo se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano?*

*“No hay una imagen urbana dominante, por eso no fue de importancia la creación de SEDATU.” – Alfonso Iracheta (El Colegio Mexiquense)*

*“No hay claridad debido a que no era parte de la agenda de reformas estructurales.” – Marco Martínez (Asesor de Pancho Búrquez)*

*“(La SEDATU) se crea bajo una decisión totalmente política y que fuera una ocurrencia. La misma denominación de la Secretaría es una estupidez.” – Víctor Ramírez Navarro (UNAM)*

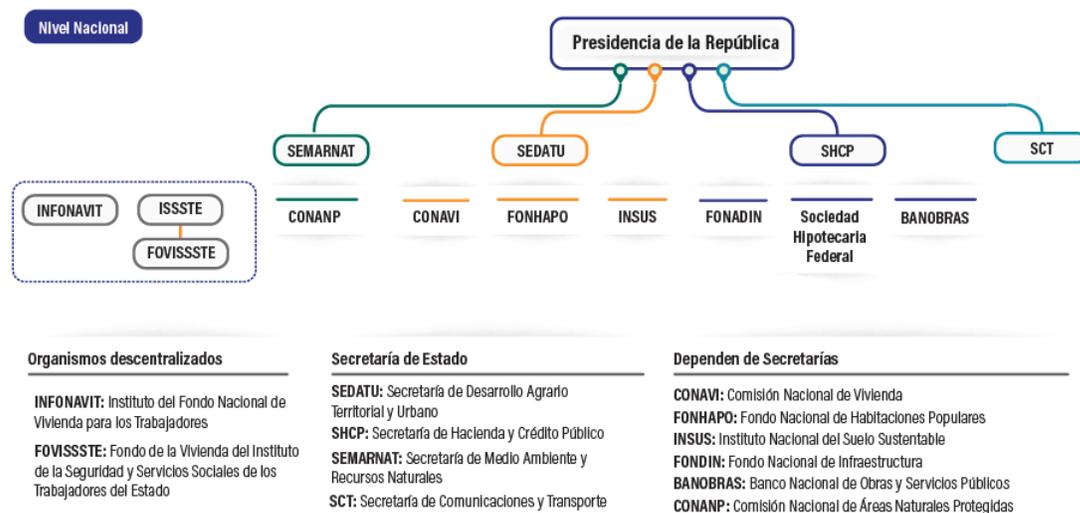
---

Esto fue un asunto paradigmático en tanto posiciona a los temas urbanos a nivel federal después de 20 años. Aunado a ello, se puede ubicar también la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016. Durante las discusiones para gestar esta ley se argumentó que la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.

Esto dio como resultado una fragmentación urbana que ha afectado las posibilidades de desarrollo en el país, motivo por el cual esta nueva ley ha sido la más radical a nivel general. Asimismo, no es óbice mencionar que su diseño se vio influenciado por los acuerdos alcanzados en la cumbre de Hábitat III de la ONU, con sede en Quito, Ecuador. Entre las principales características del nuevo ordenamiento, destacan la generación de principios rectores de la ley como la accesibilidad universal y movilidad, la sustentabilidad ambiental, la resiliencia, seguridad urbana y riesgos, la equidad e inclusión y el más importante: el derecho a la ciudad.

Este concepto acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en 1967, es, sin lugar a duda, el concepto más revolucionario de la historia de la teoría urbana, puesto que centra a la ciudad como un objeto de estudio y un asunto de planeación y programación para el gobierno. Dicho concepto busca garantizar el derecho a la vida urbana, esto es, al esparcimiento, al conflicto, al intercambio, a la deliberación y ocupación de los espacios generando así el derecho colectivo de cambiarnos mientras cambiamos la ciudad (Lefebvre, 1978). Bajo este cambio, se configuró el diseño institucional del desarrollo urbano en México, el cual se encuentra organizado de la siguiente forma:

**Esquema 6. Organización de la planeación urbana a nivel federal.**

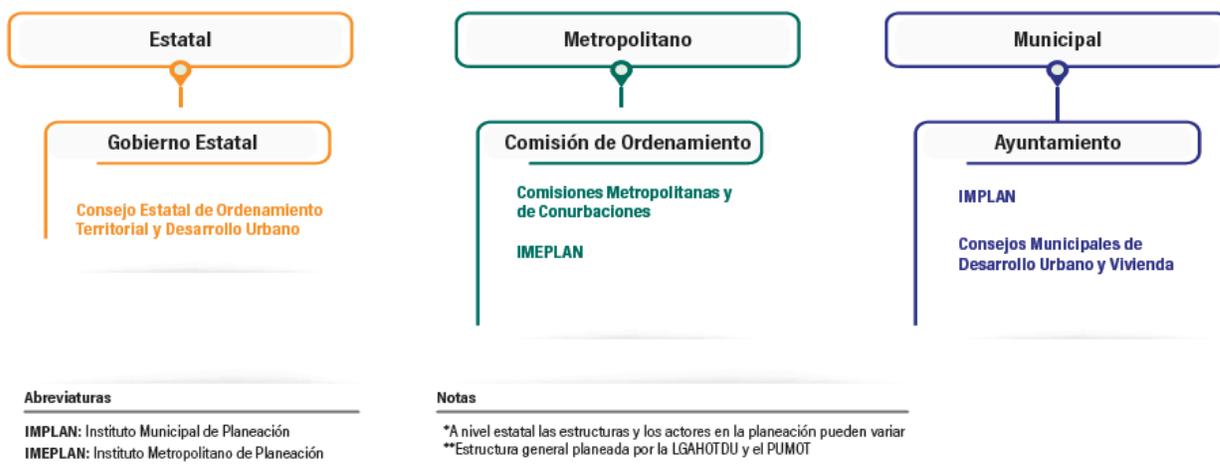


Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

Entre dichas instituciones, destaca SEDATU como cabeza de sector del Ramo 15 de la Administración Pública Federal, responsable de la coordinación de las políticas de

desarrollo agrario, ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel federal, sin dejar de lado el alcance nacional de la política (véase Esquema 7).

### Esquema 7. Niveles de gobierno estatal y municipal y planeación urbana.

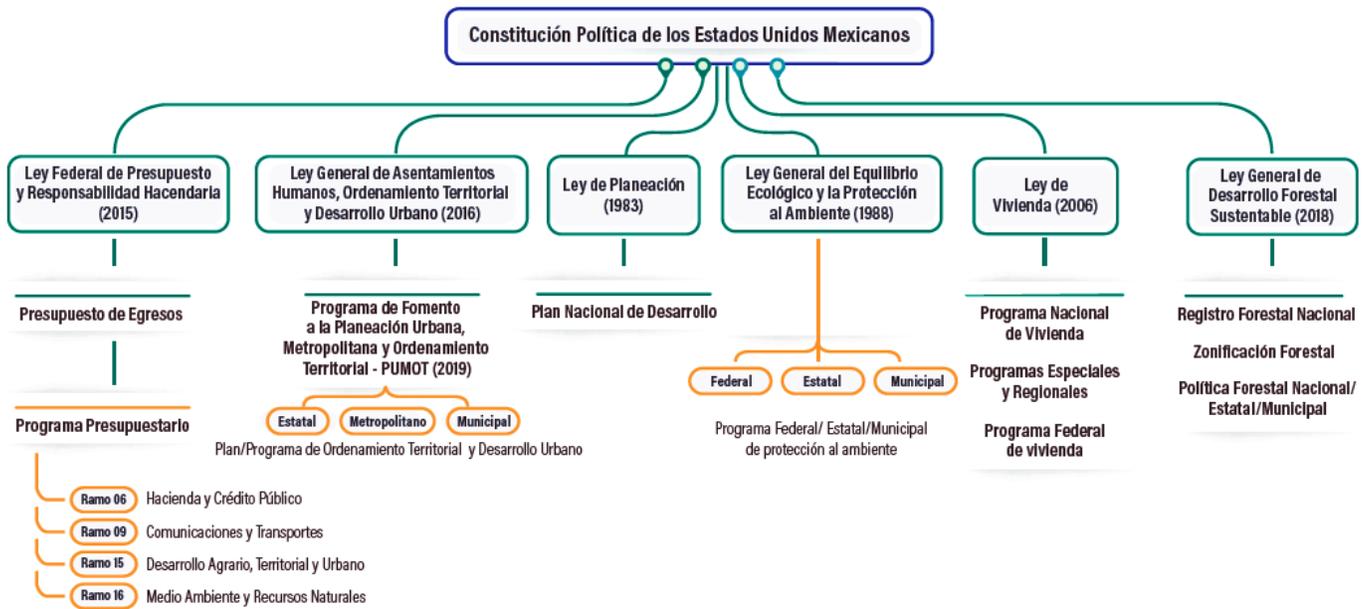


Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

Si bien esto no es nuevo en la LGAHOTyDU, en esta nueva ley se hace un énfasis particular al espectro metropolitano debido a su proliferación en el país y a las dificultades que se enfrentan para garantizar la coordinación concurrente entre órdenes y poderes de gobierno para gestionar las ciudades.

Por otra parte, el marco normativo que tiene injerencia en los asuntos urbanos se encuentra ordenado conforme a lo indicado en el Esquema 8. En lo que se refiere a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan los artículos 27, 73 y 115, ya analizados con anterioridad. Por otra parte, si bien la mayoría de los instrumentos inciden en la política urbana, como se ha visto a lo largo de este apartado, eso no quiere decir que su objetivo sea el desarrollo urbano en sí mismo, como en el caso de la Ley de Planeación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, etc.

## Esquema 8. Instrumentos de la política urbana



Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

Para fines de este trabajo, los principios y objetivos fundamentales de la política urbana solo pueden ser ubicados en la LGAHOTyDU<sup>25</sup>, al ser el instrumento que contiene a la ciudad como su objeto de regulación y con amplio alcance, puesto que concibe a los órdenes de gobierno mencionados en el esquema 7. Por otra parte, no es óbice clasificar algunos de los principales programas e instrumentos de desarrollo urbano que se están implementando para atender las problemáticas señaladas al inicio de este apartado.

<sup>25</sup> De acuerdo con Antonio Azuela, citando a Francisco Pérez Arellano, la LGAH es el principal instrumento de la política urbana, puesto que con éste se había logrado 1) el reconocimiento de que la propiedad privada en el medio urbano debe quedar sujeta al interés público; 2) el desarrollo de una 'cultura de la planeación', que antes sólo existía en ciertos medios profesionales; y 3) el inicio del proceso de fortalecimiento de los municipios (Azuela, 2002, p. 10).

**Tabla 12. Principales instrumentos y programas de desarrollo urbano a nivel federal  
2019-2024**

Programa	Problema que atiende	Objetivo (s) general (es)
<p><b>Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024</b></p>	<p>México no cuenta con un adecuado modelo de ocupación territorial, lo que ha propiciado una expansión urbana desordenada e insostenible de los asentamientos humanos</p>	<p>Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas [...] Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericano en el desarrollo territorial incluyente [...] Impulsar un hábitat asequible resiliente y sostenible [...] Garantizar el acceso a una vivienda adecuada.</p>
<p><b>Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (2020-2040)</b></p>	<p>Las políticas de vivienda de los últimos años, las modificaciones constitucionales sobre la propiedad agraria y la falta de una aplicación rigurosa de los instrumentos de planeación y de Ordenamiento Territorial (OT), entre otros factores, aceleraron la expansión urbana sobre áreas agrícolas y naturales.</p> <p>Si bien los procesos de urbanización y metropolización han favorecido el desarrollo económico del país, también han tenido efectos negativos, tales como un aumento de la desigualdad entre las regiones, un crecimiento urbano horizontal desordenado, una explotación irracional de los recursos naturales y la degradación de los ecosistemas.</p> <p>Además, no podemos soslayar que actualmente los efectos del cambio climático y la desigualdad son algunos de los retos más importantes de la humanidad; las decisiones que cada país tome sobre sus ciudades, territorios y aprovechamiento</p>	<p>Objetivo prioritario 1.1. Fortalecer la complementariedad y sinergia entre los asentamientos humanos, atendiendo a la estructura y funcionamiento del sistema.</p> <p>Objetivo prioritario 2.1. Procurar la igualdad socio-espacial con mejorías en el bienestar con un enfoque en derechos fundamentales y respeto a grupos vulnerables, especialmente a los pueblos indígenas y afroamericanos.</p> <p>Objetivo prioritario 3.1. Conformar espacios de diálogo, coordinación y concertación entre actores para lograr una mayor articulación entre órdenes de gobierno y sus dependencias buscando la estrecha vinculación con las personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.</p>

	de recursos naturales, tendrán consecuencias directas hacia el resto del planeta.	
<b>Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)</b>	Las personas que habitan en territorios de atención prioritaria en condiciones de rezago urbano y social de las ciudades de 50,000 habitantes o más que forman parte del Sistema Urbano Nacional (SUN) 2018, tienen acceso limitado a bienes, servicios y oportunidades.	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.
<b>Programa de Vivienda Social</b>	Rezago habitacional y dificultad para acceder a la vivienda	Reducir la carencia de una vivienda adecuada de la población en situación de vulnerabilidad por riesgo, por ingreso o por condiciones sociodemográficas.
<b>Programa para Regularizar Asentamientos Humanos</b>	Grandes extensiones de tierra se han transferido al régimen privado, se han vendido y se les está dando usos urbanos, sin considerar que pueden tratarse de áreas ambientalmente muy sensibles, de valor productivo, o incluso de riesgo.	Coadyuvar al ejercicio efectivo del Derecho a la Propiedad Urbana, mediante la contribución a la regularización de la tenencia de la tierra para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica sobre el suelo que ocupan, para contribuir a promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible.
<b>Programa Nacional de Reconstrucción</b>	Abatir el rezago de atención a las personas y comunidades afectadas por los sismos ocurridos el 07 y 19 de septiembre de 2017, y el 16 de febrero de 2018, en la región centro-sur del país.	Atender los municipios afectados por los sismos, en beneficio de su población, mediante un conjunto de instrumentos presupuestarios para el impulso de proyectos y acciones de reconstrucción de viviendas, infraestructura física educativa, infraestructura de salud, así como la restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y conservación de bienes culturales, históricos, arqueológicos y artísticos.
<b>Programa Nacional de Vivienda 2019-2024</b>	Se privilegió un modelo donde las grandes instituciones de vivienda (Infonavit y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, FOVISSSTE) se limitaron al otorgamiento de	Garantizar el ejercicio del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada con la participación de los diferentes actores públicos, privados y sociales, a través del rediseño del marco institucional y el desarrollo de esquemas financieros, cuyo enfoque planeado e integrado al territorio,

	créditos, expandiéndose el mercado y la industria, dejando de lado la producción social de la vivienda.	prioriza la atención al rezago habitacional y a la población históricamente discriminada.
--	---	---

Fuente: elaboración propia.

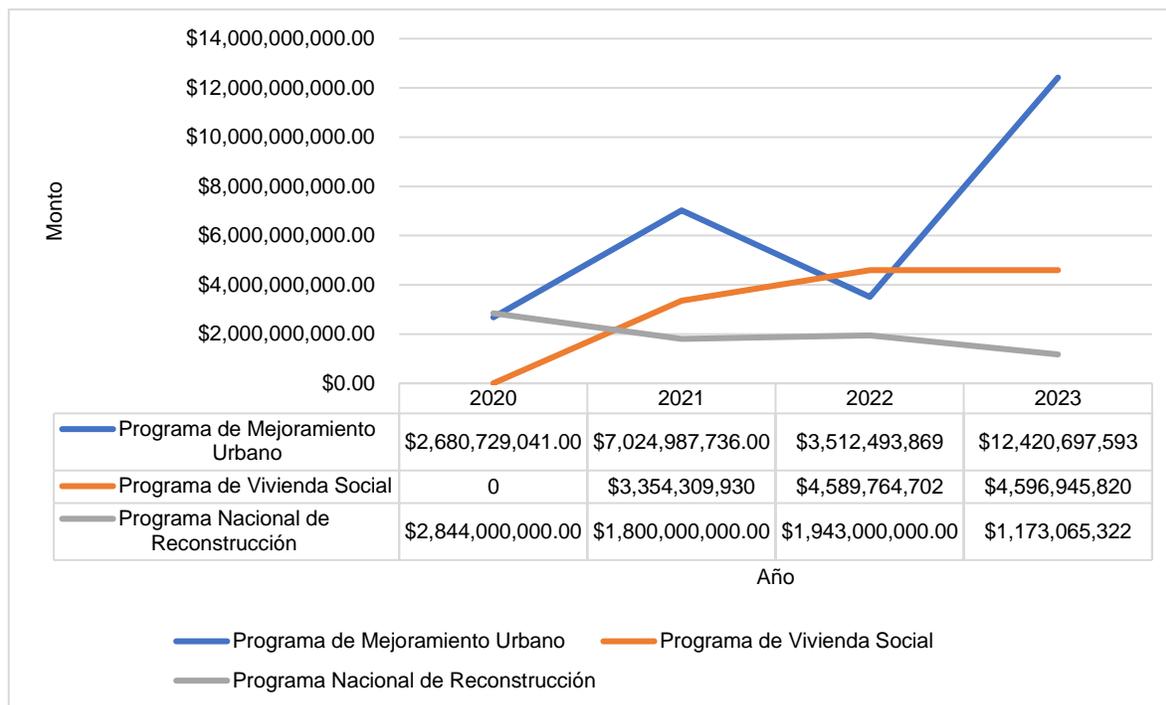
Los programas aquí citados dan cuenta del modelo actual de la política urbana a nivel federal la cual se encuentra orientada a atender zonas con rezago social, zonas afectadas por riesgos como fue el caso de las entidades federativas afectadas por los sismos de 2017, así como contribuir al derecho a la propiedad urbana -principio incluido en la reforma de 2016 de la LGAHOTyDU. Asimismo, una vertiente particular que está retomando fuerza es la de generar una armonización entre los instrumentos de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial los cuales han estado fragmentados o no han sido aplicados adecuadamente a nivel nacional, además se busca garantizar el derecho humano a la vivienda, el cual en el mes de septiembre de 2022 pasó de considerarse vivienda “digna y decorosa” para hablar de la vivienda “adecuada”<sup>26</sup> adjetivo cualitativo que puede ser medido y caracterizado en términos programáticos, pero no legales aún.

Asimismo, un análisis presupuestario puede ayudar a apreciar de mejor manera hacia que componentes de la política urbana se están orientando recursos de manera más focalizada en la gráfica 10.

---

<sup>26</sup> Este se puede considerar el cambio reciente más importante de la política urbana en la actualidad, no obstante, su impulso responde de nuevo al proceso de transferencia, pues por primera vez, un Programa Nacional incorpora los siete elementos de la vivienda adecuada establecidos por ONU-Hábitat: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad; ubicación y adecuación cultural. Esto corrobora de nuevo el rol de la transferencia de políticas en el diseño e implementación de las políticas urbanas.

**Gráfica 10. Presupuesto de programas federales de desarrollo urbano publicados en el PEF.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicios 2020, 2021, 2022 y 2023. La gráfica solo incluye estos tres programas debido a que son los únicos con presupuestos publicitados en el PEF, el dato de 0 en el Programa de Vivienda Social obedece a que no hay datos disponibles de ese ejercicio.

Lo que esta gráfica y la descripción de los programas federales permite inferir es que actualmente la política urbana federal, no solo se está reduciendo a definir programas cómo marcos de actuación sectorizada, sino obras focalizadas destinadas a atender el concepto de zonificación primaria contenido en la LGAHOTyDU la cual se avoca a la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias.

De este tipo de acciones es que se desprenden aspectos de regularización de la propiedad urbana, pues obras actuales como el Tren Maya o el Corredor del Istmo han enfrentado problemas prediales y de conservación ambiental para poder llevar a cabo grandes proyectos urbanos. En este sentido, y dado el recorrido a lo que es el diseño actual del marco institucional, la política urbana actual se puede definir como un conjunto de

decisiones y acciones a nivel federal orientadas a realización de megaproyectos, regularización de la propiedad urbana y a reivindicar el rol del Estado en la procuración del derecho humano a la vivienda adecuada con especial atención a zonas altos niveles de rezago social para establecer un sistema territorial integrado.

**Cuadro 8. Cambio en la definición de la política urbana**

<b>Política Urbana ex ante (1993-2016)</b>	<b>Política Urbana ex post (2017-actualidad)</b>
Conjunto de decisiones y respuestas institucionales a nivel federal bajo las cuales el Estado redujo su participación a la de regulador en materia de desarrollo urbano, vivienda, crecimiento y productividad económica de las ciudades.	Conjunto de decisiones y acciones a nivel federal orientadas a realización de megaproyectos, regularización de la propiedad urbana y a reivindicar el rol del Estado en la procuración del derecho humano a la vivienda adecuada con especial atención a zonas con altos niveles de rezago social para establecer un sistema territorial integrado.

Fuente: elaboración propia.

¿Esta nueva definición de la política urbana a nivel federal es producto del cambio en la LGAHOTyDU? La respuesta es que no, sino que esta nueva orientación si bien retoma y enmarca sus acciones en esta ley, su diseño e implementación en realidad responde más a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, es decir, sigue siendo un asunto definido más por un fin político delineado a intenciones presidenciales y de legitimidad internacional, más que por un enfoque de derechos, evidencia y gobernanza. Esto permite concluir que los instrumentos y resultados en la política urbana no se han dado por necesariamente por el cambio en la LGAHOTyDU, sino a pesar de esta.

## Conclusiones

El análisis del cambio de políticas públicas es un campo que ha tomado gran relevancia e interés debido a que busca comprender de manera amplia las diferentes dimensiones que cambian en una política pública, más allá del cambio político o de fuerzas, ya que se prioriza el rol de las ideas e instrumentos.

La caracterización del cambio como variable dependiente es lo que se mantiene en términos teóricos como un nudo gordiano con bastantes hipótesis y dimensiones a considerar, pues los cambios radicales vs graduales no son posiciones yuxtapuestas, sino que "los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de "equilibrio puntuado" de cambio de política" (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009) y todos los cambios son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Baumgartner, 2013; Zamora-Avilés, 2021). Por lo tanto, no se pueden entender los cambios paradigmáticos sin estudiar y comprender largos periodos de estabilidad incremental, de ahí la importancia de complementar la vieja y la nueva ortodoxia del cambio.

El caso particular de la política urbana en México, caracterizada por tener más de 40 años de institucionalización de la planeación urbana, ha tenido poca efectividad en lograr que las ciudades evolucionen de acuerdo con sus planes de desarrollo urbano, generando deficiencias y contradicciones en los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas (Castro, 2018; Rébora, 2017). En este sentido, la línea entre cambios incrementales y cambios paradigmáticos en la evolución de la política urbana es difusa, y se ha enfocado en atender temas como la planeación democrática, el crecimiento económico y la regulación ejidal del territorio, pero no los asuntos de la ciudad en sí (Kunz, 2017; Azuela, 2010).

El análisis de dos momentos de cambio (1993 y 2016) en la política urbana en función de tres variables -transferencia de políticas (a); consolidación de una comunidad de políticas (b) y cambio en la imagen de la política (c)- permite apreciar en términos empíricos que los cambios dentro de esta arena se enmarcan en un equilibrio entre cambios incrementales y paradigmáticos, dando como resultado un cambio de primer orden en la reforma a la LGAH de 1993, caracterizado como un cambio incremental rápido, y un cambio de tercer orden en la LGAH de 2016 que se distingue por ser un cambio paradigmático gradual, ubicándolos en los dos extremos de la tipología de Howlett & Cashore (Cuadro 1).

Sin embargo, los resultados alcanzados con la investigación y el análisis de las caracterizaciones más recientes del cambio paradigmático dan cuenta de la diferencia entre niveles del cambio, pero no en su naturaleza. El caso de 1993 contiene elementos de cambio radical al ser un efecto de aspiraciones presidenciales y procesos de concertación legislativa, afectando el diseño de la política. Mientras que el caso de 2016 cuenta con características de incrementalismo acumulativo debido al amplio período de tiempo en el que se trabajó la reforma, pero logra un instrumento que refleja ideas, posturas y principios que alteran de manera radical la gestión del desarrollo urbano en México.

Por lo tanto, la hipótesis inicial planteada se ha ampliado considerando que el cambio en la política urbana no ha sido exclusivamente de tipo paradigmático-gradual y que el *tempo* del cambio brinda sentido en torno a la velocidad, pero no a las características que acompañan a estos procesos, ya que ambos contienen elementos de incrementalismo y cambio radical. El rastreo del proceso en ambos momentos aún sigue abierto a la posibilidad de concatenar eventos causales que expliquen no solo cómo cambió la política urbana, qué cambió y cómo se visualizan esos cambios hoy en día, sino también qué podría cambiar en un escenario prospectivo.

Por otra parte, los aportes de la Nueva Ortodoxia, particularmente los enfoques de Equilibrio Interrumpido y Coaliciones Promotoras brindaron un marco teórico que permitió comprender mejor el análisis en dos aspectos: el mecanismo institucional que impulsó el cambio y la transformación en la imagen de la política definida en función de las nuevas creencias e intereses de los actores involucrados en el proceso.

El mecanismo institucional alude a lo planteado por Baumgartner & Jones, quienes sostienen que los procesos de cambio se desarrollan a través de instituciones bien definidas que administran el conflicto a través de ciertos espacios organizacionales. Estos espacios se ubican en dos lugares: el Congreso como arena de discusión y reformas legislativas, y las Cumbres de ONU Hábitat, las cuales institucionalizaron al menos el último cambio de corte paradigmático-gradual. Siguiendo la línea de Sabatier & Jenkins-Smith, la transferencia de políticas impulsa mecanismos de aprendizaje que se traducen en la adopción o adaptación de políticas en otras latitudes, generando así un cambio que se dio de manera ordenada y sin desequilibrar subsistemas.

Asimismo, la imagen de la política urbana fue objeto de diversas transformaciones debido a la confluencia de creencias e intereses de la comunidad académica, la sociedad civil y organismos internacionales. Esto se pudo vislumbrar en el cambio de 1993 a la LGAH,

en donde se aludía a "modernizar" los territorios distribuidos como resultado de la reforma agraria, tratando de superar así la idea restrictiva y conservadora del uso de suelo. También se reflejó en las reformas de 2016, las cuales contaron con un discurso orientado a dimensionar que no existe "la ciudad" sino un conjunto de ciudades articuladas en procesos metropolitanos. Se destacó que, aunque las ciudades son contiguas, estas están fragmentadas, pues no engloban los procesos de la vida urbana, desestimando el derecho al espacio público, el derecho a la ciudad, a la movilidad y a la vida compacta. Se trató de ampliar la acepción económica de la ciudad para dar cuenta de que no solo importa su desarrollo económico e industrial, sino también la calidad de vida e interacciones humanas dentro de ellas.

No obstante, aun cuando se pudieron ubicar los espacios, contextos y lugares en los que se procesó el cambio, así como sus discursos y dar cuenta de la intensidad y tempo, cabe cuestionarse ¿Realmente cambió el paradigma de la política urbana? Es decir, lo paradigmático no puede reducirse a un adjetivo para determinar la intensidad de un proceso, sino que debe ilustrar la intensidad en el resultado.

El diseño, objetivo y nuevos principios de la LGAHOTyDU dan cuenta de una nueva orientación y teleología en el desarrollo de la política urbana en México, sin embargo, de fondo aún prevalece un error de diseño: la intención de regular tres procesos concatenados en una sola ley (la gestión de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano). Es bajo ese resultado que puedo afirmar que un cambio paradigmático no conduce necesariamente a un cambio de paradigma, es decir, que el cambio paradigmático se aprecia en muestras empíricas de la intensidad de un proceso de cambio a través del rastreo de nuevos elementos como actores, ideas, programas, leyes y demás instrumentos, mientras que el cambio de paradigma nos muestra que eso no cambió el paradigma de la política urbana, pues esta sigue obedeciendo al principio de la planeación racional comprehensiva.

En este sentido, se podría decir que el cambio de paradigma tiene un desarrollo inverso, pues dicho cambio en el caso de México se vislumbra desde la dimensión material de la política urbana hacia su dimensión abstracta. Es decir, el paradigma no está determinando los instrumentos, sino que, en este caso en particular, los recientes programas, leyes y acciones están determinando y manteniendo el paradigma racional comprehensivo.

Lo anterior da cuenta de un resultado de esta investigación: aun cuando nuestros procesos de cambio en la política urbana se enmarcan en procesos de transformación internacional, la transferencia de políticas no es suficiente para cambiar la forma en que hemos operado y desarrollado nuestras ciudades aun cuando puede adoptar el papel de una variable determinista dado que en la mayoría de los momentos de cambio en la LGAH ha estado presente

Esto, sin el afán de realizar un análisis comparado exhaustivo, permite inferir que bajo un diseño de casos más similares la presencia o ausencia de la variable de transferencia establece que tan paradigmático o incremental será un cambio en el sector urbano en términos normativos.

**Cuadro 9. Dos momentos de cambio bajo un análisis de casos más similares.**

<b>Momentos de cambio</b>	<b>Variables independientes</b>	<b>Variable dependiente</b>
1993	≠A B C	Cambio incremental-rápido
2016	A B C	Cambio paradigmático-gradual

Fuente: elaboración propia.

Dado el recorrido histórico y el redescubrimiento de que actores como Miguel Ángel de Quevedo adoptaron ideas de congresos internacionales para impulsarlas en el desarrollo urbano del país se puede inferir que en realidad México se ha distinguido por importar instituciones, es decir, valores, reglas del juego y agendas, pero no prácticas innovadoras que se reflejen en cambios radicales en nuestras políticas urbanas y por lo tanto nuestras ciudades.

La recapitulación de resultados del cambio después de 2016 muestra que las políticas y programas de la administración federal actual buscan compensar aspectos que fueron olvidados por casi un siglo, como la regularización de los usos y tipos de suelo, el mejoramiento urbano en zonas rezagadas y la implementación de grandes proyectos urbanos en zonas con vulnerabilidades económicas. Todos estos procesos se enmarcan bajo el principio del ordenamiento territorial como un conjunto de acciones que buscan la ocupación ordenada y sustentable del territorio. Sin embargo, esto solo responde a uno de tres procesos que busca regular la LGAHOTyDU, mostrando las vulnerabilidades de la comprehensividad, la cual, en su afán de interconectar todos los procesos urbanos, se encuentra ante varios frentes de atención que terminan siendo desatendidos, como el

acceso a la vivienda, la movilidad, la seguridad y el fenómeno metropolitano, generando ciudades, pero no urbanismo.

Esto es consecuencia de un conjunto de prácticas que no son nuevas, pero que siguen afectando el desarrollo de nuestras ciudades: la capitalización política del desarrollo urbano. El hecho de que los cambios recientes en la política urbana no se hayan dado por las reformas a la LGAHOTyDU o los procesos de transferencia, sino a pesar de estos, da cuenta de que otros instrumentos, como el Plan Nacional de Desarrollo y el estilo centralizado y jerárquico de gobernar el territorio, son los que moldean el espacio. El desarrollo urbano actual responde a una agenda presidencial que busca hacer crecer la ciudad por la ciudad, no por las personas.

---

*“El propósito nunca fue una Ley en resultado de la preocupación de la ciudad o el territorio, toda la tragedia de la vivienda social y los problemas de abandono, la destrucción del ambiente por la expansión de las ciudades en los puertos, los centros turísticos... ¡Nah! Lo que estaba detrás de todo eso era la ganancia política frente a un negocio que es intocable: el negocio inmobiliario en México.”*  
– Alfonso Iracheta (El Colegio Mexiquense), respuesta a la pregunta 8 ¿Cómo fue el proceso legislativo para reformar la LGAH en 2016? ¿Había consenso o visiones encontradas?

---

Esto no es reciente, pues como se pudo apreciar en los antecedentes históricos de esta investigación, la LGAH desde su creación hasta sus posteriores reformas ha obedecido a los intereses de mostrar liderazgo político en torno a la figura presidencial o virtuales candidatos a ocupar ese cargo (como fue el caso de Colosio).

Instrumentos como el Programa de Mejoramiento Urbano, que de hecho ha sido el programa estelar de la presente administración, dan cuenta del interés político que hay por recuperar cosméticamente las ciudades, pero no sus interacciones urbanas, es decir, la razón por la que lo urbano sigue siendo algo tan capitalizable políticamente es porque no representa un tema incómodo para una élite o grupo compacto, sino que es un área de oportunidad que permite mostrar de manera visual que los gobiernos hacen adecuaciones en la vida de las personas, sin que eso implique un cambio en la forma de hacer la política, las obras y, por tanto, las ciudades.

Esto fue algo que se previó desde los procesos de reforma de 2016 (véase Matriz de Resultados de Entrevistas a Profundidad), pues el hecho de contar con una ley tan amplia, enredada y con múltiples aristas, respondió a un principio idóneo para la capitalización política del desarrollo urbano: la desregulación.

---

*“A lo mejor la crítica y el asiento de la Ley General es la que se vio como muy polisémica por decirlo, que complace a todos Si querías espacio público, se incluye el espacio público, tienes ganas de movilidad, te incluimos movilidad, de lo que quieras. A lo mejor esa es una virtud pero también un defecto. Porque lo que pasó es que no se pronunció con el énfasis que era necesario algunos temas que debían ser críticos, por incluir la visión de todos.” -Víctor Ramírez Navarro (UNAM), respuesta a la pregunta 9: ¿Las propuestas de la comunidad académica y de la sociedad civil se retomaron en la más reciente LGAH (2016) o el proceso solo se avocó a realizar cambios legislativos sin consulta?*

---

Contar con instrumentos jurídicos tan difusos es una forma de desregular y generar ambigüedades, que más que ser corregidas son aprovechadas para volcar las acciones del gobierno a ciertas áreas del desarrollo urbano en detrimento de otras como el acceso a la vivienda, la gestión de los usos de suelo o los conflictos jurídicos sobre la propiedad.

---

*“El Senador Búrquez era un libertario que quería sacar al Estado de los asuntos urbanos y él busco sacar temas importantes generando mayor desregulación.” – Ignacio Kunz Bolaños (UNAM), respuesta a la pregunta 6 “¿Ubica o recuerda los discursos, ideas o argumentos que emplearon para impulsar estas reformas?”*

---

Por eso es que hoy en día vemos que la política urbana se ha complejizado tanto como un sector, puesto que no se trata de un asunto meramente administrativo o programático, sino de derechos y el riesgo de encasillarlos bajo el discurso jurídico lo cual implica un aumento de la participación de otros actores como los jueces en las arenas de la política urbana, pues su labor ha cobrado relevancia dada la manera difusa de implementar políticas urbanas que desestiman los derechos de propiedad urbana y de suelo, tal es el caso del Tren Maya que ha enfrentado obstáculos por la ejecución de expropiaciones e invasión de suelos de conservación al no tener claros los límites del desarrollo urbano en función de los alcances del derecho urbano.

Por último, esto se ha reflejado en el último cambio programático relevante del sector: el cambio de denominación del derecho a la vivienda "digna y decorosa" por el derecho a la vivienda "adecuada", el cual respondió a una simple cuestión: incorporar los siete elementos de la vivienda adecuada establecidos por ONU-Hábitat, es decir, a un proceso de transferencia de políticas que reformó el sector urbano para incluir el sector vivienda, el cual estuvo desconectado del desarrollo urbano, fragmentando y desconectando el derecho a la ciudad del derecho a la vivienda.

En conclusión, este trabajo de investigación logró sustentar empíricamente los factores que incidieron en los procesos de cambio en la política urbana, buscando así

contribuir a un vacío académico no menor: la desconexión de lo urbano del campo de las políticas públicas. Esta investigación nació bajo la premisa de que durante mucho tiempo se ha estudiado lo urbano en casos aislados de proyectos, leyes, intervenciones urbanas, entre otros, pero desestimando que todas estas acciones son resultado de procesos de políticas, es decir, de procesos decisionales en los que el componente político, las ideas y los intereses de los actores moldean los instrumentos como programas y leyes bajo los cuales estructuramos nuestras ciudades.

Por lo tanto, no se puede desestimar que la aplicación de conocimientos teóricos e instrumentos de desarrollo urbano están envueltos en procesos decisionales de alta conflictividad y dinamismo, características propias de sistemas democráticos, los cuales están en constante cambio. No obstante, no se debe dejar de lado que el cambio urbano solo será posible en la medida en que la deliberación, el uso de la evidencia científica y las experiencias de las personas sean los motores del cambio. Mientras esos elementos no sean tomados en cuenta, podremos transformar nuestras leyes e instrumentos de gobierno, pero no a nosotros mismos, excluyéndonos del derecho a la ciudad, es decir, de cambiar a la ciudad mientras cambiamos nosotros junto con ella.

## Referencias

1. Aguilar, L. F. (2006). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
2. Ayala, J. (2001). Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, Distrito Federal: Facultad de Economía UNAM.
3. Azuela, A. (2002). *La Ley General de Asentamientos Humanos y el debate de los expertos (Resultados de los Foros de Consulta para la Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, 2002)*. Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
4. Azuela, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas recientes para la historia del derecho urbanístico. En G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México. Tomo II: Desarrollo urbano y regional* (págs. 585-616). Distrito Federal: El Colegio de México.
5. Azuela, A., Herrera, C., & Saavedra-Herrera, C. (2009). La expropiación y las transformaciones del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, LXXI(3), 525-555. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000300004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000300004)
6. Baumgartner, Frank. (2013). Ideas and Policy Change. *Governance*, 26 (2), pp. 239-258. <https://doi.org/10.1111/gove.12007>
7. BBC News Mundo. (28 de Diciembre de 2019). 10 eventos que marcaron la década de 2010 en el mundo. *BBC*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50817503>
8. Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
9. Beach, D., & Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods*. University of Michigan Press.
10. Bennet, A., & Alexander, G. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
11. Benson, D., & Jordan, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, IX, 366-378.
12. Birkland, T. (2007). Agenda setting in Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 63-78). Boca Ratón FL: CRC Press.
13. Bizberg, Ilán. (2020). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro internacional*, 60(2), 629-682. Epub 14 de agosto de 2020. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2735>
14. Browne, W. (1998). *Groups, Interests and U.S. Public Policy*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

15. Bunge, M. (1997). Mechanism and Explanation. *Philosophy of the Social Sciences*, 27(4), 410-465. <https://doi.org/10.1177/004839319702700402>
16. Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
17. Cairney, P., & Jones, M. D. (2015). Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? *The Policy Studies Journal*, 37-58.
18. Cámara de Diputados. (26 de 05 de 1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976&print=true](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976&print=true)
19. Cámara de Diputados. (21 de Julio de 1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de Leyes Federales de México: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lqah/LGAH\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lqah/LGAH_abro.pdf)
20. Cámara de Diputados. (28 de Noviembre de 2016a). *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 (Proceso Legislativo)*. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
21. Cámara de Diputados. (24 de enero de 2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Leyes Federales de México: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
22. Cámara de Diputados. (24 de Enero de 2024). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. Obtenido de Leyes Federales de México: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
23. Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7-31.
24. Capano, G., & Howlett, M. (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1-5.
25. Castillo Córdova , L. F., (2005). ¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?. *Cuestiones Constitucionales*, (12), 99-129.
26. Castro, L. (2018). Introducción. La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura. En L. (. Castro, *La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura* (págs. 9-14). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
27. Cejudo, G. (2007). Cinco ideas equivocadas sobre el cambio en la administración pública. *Buen Gobierno*, 8-21.
28. Chávez, M. (1999). El proceso social agrario, Distrito Federal: Porrúa.
29. Checkel, J. (2005). It's the process stupid! Process tracing in the Study of European and International Politics. *Arena Working Papers* (26).

30. Chueca, F. (2011). *Breve historial del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
31. Cohen, M. (2016). From Habitat II to Pachamama: A growing agenda and diminishing expectations for Habitat III. *Environment and Urbanization*, XXVIII(1), 35-48.
32. Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 1-25.
33. Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, XLIV(2), 823-830.
34. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *CONEVAL INFORMA LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 2010-2016*. Ciudad de México: CONEVAL.
35. Contreras-Saldaña, M., & Solís, P. (2022). Vivienda deshabitada, contextos de aplicación de la política de vivienda del Estado mexicano. En R. Cordera, & A. Ziccardi, *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018* (págs. 192-211). Ciudad de México: Siglo XXI editores-Universidad Nacional Autónoma de México.
36. Cruz, L. (2015). *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo mexicanos* (Vol. IV). Distrito Federal: Facultad de Arquitectura UNAM-Fondo de Cultura Económica.
37. Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
38. Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas, una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración y Desarrollo*, 99-118.
39. Daigneault, Pierre-Marc. (2015). Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Mesuring Paradigm Shift. In: Hogan, John & Howlett, Michael (Eds.). *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 43-60). New York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137434043\\_3](https://doi.org/10.1057/9781137434043_3)
40. de la Luz, G., Sánchez, A., & Zurita, J. (2015). La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México. *Contaduría y Administración*, 128-146. doi:<https://doi.org/10.1016/j.cya.2015.09.011>
41. del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio en el campo de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(2), 53-66.
42. Delgadillo, J. (2004). Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización del territorio. En J. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (págs. 13-34). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
43. Deeg, R. (2005). Change from within: German and Italian finance in the 1990s, in: Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (Eds) *Beyond Continuity: Institutional*

Change in Advanced Political Economies, Oxford: Oxford University Press, pp. 169–202.

44. D'Eramo, D., & Cruz-Rubio, C. (2020). COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina desde el marco del equilibrio interrumpido y otros enfoques sintéticos. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 569-592.
45. Diario Oficial de la Federación. (2013). *Reglas de operación del programa Hábitat para el ejercicio fiscal de 2014*. Ciudad de México.
46. Dion, M. (2000). La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994. *Estudios Sociológicos*, 329-362.
47. Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 5-23.
48. Dryzek, J. (1983). Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-368.
49. Ducci, M. (1989). *Conceptos básicos de urbanismo*. Distrito Federal: Trillas.
50. Dunn, W. (2004). *Public policy analysis: an introduction* (Tercera ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
51. Dussauge, M. (2020). El enfoque de transferencia de políticas públicas. En G. del Castillo, & M. Dussauge, *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina* (págs. 301-330). Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
52. Elizondo, C. (2017). "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(230), 21-50.
53. Esquivel, G. (2015). *Desigualdad Extrema en México*. México, Distrito Federal: Oxfam.
54. Ferreira, H. (2004). Continuidad y cambio en la política regional en México. En J. (. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (págs. 35-78). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
55. Friedmann, J. (1971). The future of comprehensive urban planning: a critique. *Public Administration Review*, 315-326.
56. Garza, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. *Revista de información y análisis*, 19, 7-16.
57. Garza, G. (2010). "La transformación urbana de México, 1970-2020", en Gustavo Garza & Martha Schteingart (Coords.) *Los grandes problemas de México Tomo II: Desarrollo Urbano y Regional*, pp. 31-86.
58. Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Infinito.

59. Goldstone, J. (1998) Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology. *American Journal of Sociology*, 104 (3), pp. 829–845.
60. Gutiérrez-Chaparro, J. (2014). Planeación urbana: crítica y tendencias desde el campo de la teoría. El caso del estado de México. *Bitácora*(24), 19-25.
61. Gutiérrez-Chaparro, J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. *Bitácora* 27, 35-43.
62. Hall, P. (. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
63. Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296.
64. Harguindéguy, J.B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
65. Hecló, H. (1978). Las redes de asuntos y el poder ejecutivo. En L. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 257-284). México, Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.
66. Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Sussex: Wheatsheaf Books.
67. Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 33-46.
68. Hoyo, H. (2019). ¿Cómo se diseña el nacionalismo? Una aplicación del rastreo de procesos (Process-Tracing) al estudio de la propaganda ideológica. En K. (. Puente, *La investigación en ciencias sociales: una introducción* (págs. 235-234). Ciudad de México: UNAM-COMECOSO-LA BIBLIOTECA.
69. Hudson, J., & Kim, B.-Y. (2014). Policy transfer using the "gold standard": Exploring policy tourism in practice. *Policy & Politics*, XLII(4), 495-511.
70. Iracheta, A. (2013). México: hacia la reforma urbana. En A. (. Iracheta, *Reflexiones sobre política urbana* (págs. 187-214). Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
71. Jaime, F. M., Dufour, G. A., & Alessandro, M. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas* . Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
72. John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 481-678.
73. Józefowicz, A. (2019). *Balance de la Economía Mexicana en el Sexenio de Peña Nieto*. Argentina: Universidad de Belgrano.
74. Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
75. Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad* (Cuarta ed.). Barcelona: Ediciones Península.

76. Lerner, D., & Laswell, H. (1951). The Policy Orientation. *The Policy Sciences*, 3-15.
77. Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 317-336.
78. Lindblom, C. (1979). Stillmuddling –not yet Through. *Public Administration Review*(39), 317-336.
79. Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Nueva York: Rusell Sage.
80. Mackinlay, H., & Otero, G. (2006). Corporativismo estatal y organizaciones campesinas: hacia nuevos arreglos institucionales. En G. (. Otero, *México en transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil* (págs. 135-153). Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.
81. Mahoney, J. (2008). Toward a Unified Theory of Causality. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 412-436. <https://doi.org/10.1177/0010414007313115>
82. ----- (2016). Mechanisms, Bayesianism, and process tracing, *New Political Economy*, 21:5, 493-499, DOI: 10.1080/13563467.2016.1201803
83. Márquez, G. & Meyer, L. (2010). “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, en Nueva Historia General de México, Distrito Federal: El Colegio de México.
84. Mathieu, D. (1996). Regularización durante el régimen de Salinas de Gortari. En A. Azuela, & F. Tomas, *El acceso de los pobres al suelo urbano* (págs. 243-248). México D.F.: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos UNAM.
85. Mayntz, R. (2003). Mechanisms in the Analysis of Macro-Social Phenomena. *MPIfG Working Paper, 03/3*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
86. Medina, L. (2006). Los años de Salinas: crisis electoral y reformas. *Documentos de Trabajo del CIDE*.
87. Méndez, J. L. (2010) “Introducción general”, en José Luis Méndez (Coord.) *Los grandes problemas de México. Tomo XIII: Políticas Públicas* (págs. 13-42). Distrito Federal: El Colegio de México.
88. Méndez, J. L. (2015). *Análisis de políticas públicas. Teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México.
89. Méndez, J. L. (2017). Presidents’ Strategic Action and Policy Change in Mexico: A Comparison of the Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2-14.
90. Meny, I., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
91. Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Distrito Federal: CIDE.
92. Moreno, S. (2017). *El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

93. Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.
94. North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
95. Organización de las Naciones Unidas. (2016). *La Nueva Agenda Urbana*. Quito: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible.
96. Organización de las Naciones Unidas. (28 de Septiembre de 2022). Obtenido de Hitos en la historia de la ONU 2011-2020: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/2011-2020>
97. Oropeza, H. (2007), *Administración Pública Municipal: Estudio preliminar del municipio libre*. 2ª ed., México, Trillas
98. Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the policy process* (págs. 35-72). Boulder: Westview Press.
99. Pardo, M. (2009). *La modernización administrativa de México 1940-2006*, Distrito Federal: El Colegio de México.
100. Pardo, M. d., Dussauge, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas. Una antología*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
101. Parra, A. (2009). *Las políticas públicas en México: de la teoría a la práctica*. Distrito Federal: Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM.
102. Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Argentina: Miño y Davila.
103. Paz, L. (11 de Octubre de 2016). *La propuesta de Ley General de Asentamientos Humanos y las oportunidades perdidas*. Obtenido de Nexos: <https://labrujula.nexos.com.mx/la-propuesta-de-ley-general-de-asentamientos-humanos-y-las-oportunidades-perdidas/#:~:text=En%20su%20art%C3%ADculo%20segundo%2C%20la,a%20las%20condiciones%20de%20dignidad>
104. Peña, V. S. (2012). El Equilibrio Puntuado: sobre una teoría del cambio en las políticas públicas. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 1-10.
105. Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–268.
106. Pressman J. and Wildavsky A. (1973/1984) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development*

Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. Berkeley: University of California Press.

107. Ramírez, E., & Castillo, M. (2019). La implementación del programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos. En G. Cejudo, M. Pardo, & M. (. Dussauge, *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (págs. 193-224). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
108. Rébora, A. (2017). Bases institucionales de la gestión urbana en México. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (págs. 229-248). Ciudad de México: Siglo XXI.
109. Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (2014). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar, *La implementación de las políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
110. Reséndiz, A. (2016). La ausencia de la escala humana en el ordenamiento territorial: crítica a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 y aproximación al debate actual por el derecho a la ciudad rumbo a Hábitat III para repensar la legislación. *La planeación del desarrollo urbano y regional en México. A cuatro décadas de la Ley General de Asentamientos Humanos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas.
111. Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 247-289.
112. Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
113. Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. En L. F. Aguilar, & L. F. [2014] (Ed.), *La implementación de las Políticas* (Tercera ed., págs. 323-372). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
114. Sánchez, G. (Enero de 1995). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de Boletín Mexicano de Derecho Comparado: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3370/3907>
115. Sánchez, G. (2013). *Precursores del Urbanismo en México*. Distrito Federal: Trillas.
116. Sapotichne, J., Johnson, M., & Park, Y.-S. (2013). Stability and change in US city policymaking: evidence and a path forward. *Urban Research & Practice*, 255-275.
117. Satterthwaite, D. (2018). Will the new urban agenda have any positive influence on governments and international agencies. *Planning Theory & Practice*, XIX(1), 121-123.
118. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2019). *La transformación de México desde sus ciudades. Programa de Mejoramiento Urbano 2019*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

119. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2019). *Programa Nacional de Vivienda 2019-2024*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
120. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2020). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
121. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020) Guía de diseño de Políticas Estatales Anticorrupción, recuperado de: <https://www.sesna.gob.mx/2019/04/10/guia-para-el-diseno-de-politicas-estatales-anticorrupcion/> [Fecha de consulta: 20/02/2024]
122. Shipan, C., & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 1-9.
123. Soja, E. W. (1989). *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. Verso.
124. ----- (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.
125. Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
126. Stren, R. (2021). International agencies and urban policy diffusion. En O. Porto, *Policy Transfer, Diffusion and Circulation* (págs. 155-172). Northampton: Edward Elgar.
127. Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. (. Lanfranchi, *Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (págs. 92-104). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
128. Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En B. R., & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
129. Trampusch, C., & Palier, B. (2016). Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, XXI (5), 437-454.
130. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (14 de Septiembre de 2022). *Información Electoral*. Obtenido de Consulta Electoral 2012: <https://www.te.gob.mx/consulta/>
131. True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2010). "Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas. En P. (. Sabatier, *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas* (págs. 167-202). Buenos Aires: Westview Press/Jefatura de Gabinete de Ministros.
132. Velázquez, R., & de Alba, J. (2019). Los factores internos y externos en la política exterior mexicana (2012-2018): Una evaluación general. *Foro Internacional*, LIX(3-4), 671-701.

133. Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(72), 113-136.
134. Waldner, D. (2015). What makes Process-tracing good? Causal mechanisms, causal inference and the completeness standard in comparative politics. En A. Bennet, & J. Checkel, *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool* (págs. 126-152). Cambridge: Cambridge University Press.
135. Weible, C. M., & Paul, S. (2007). A guide to the Advocacy Coalition Framework. En F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (págs. 123-136). Boca Ratón FL: CRC Press.
136. Wilson, C. A. (2000), “Policy Regimes and Policy Change”, en *Journal of Public Policy*, 20(3), pp. 247-274.
137. Wilson, C. (2011). Provocation or Excuse?: Process Tracing the Impact of Elite Propaganda in a Violent Conflict in Indonesia. *Nationalism and Ethnic Politics*, 17(4), 339-360.
138. Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En P. A. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
139. Zamora-Aviles, E. (2021). Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmático de políticas públicas y sus implicaciones teóricas. *Estudios Políticos*, (60), 225-249. Epub July 08, 2021. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a10>
140. Zamorano, L. (2015). *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y oportunidades de la iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. Ciudad de México: CTS Embarq México.
141. Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 65-80.
142. Zubicaray, G., García, N., & Macías, J. (2020). *Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos*. Londres y Washington D.C.: Coalition for Urban Transitions.

## **Anexo 1. Matriz de resultados de entrevistas a profundidad**

Actores entrevistados:

1. Antonio Azuela – Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, miembro del grupo de asesores de Alejandro Encinas en 1993.
2. Ignacio Kunz Bolaños – Investigador, Facultad de Arquitectura UNAM.
3. Víctor Ramírez Navarro – Profesor de la Facultad de Arquitectura de la UNAM y asesor jurídico del proceso de reforma de la LGAH de 2016.
4. Angélica del Rosario Araujo Lara – Política afiliada al PRI y presentadora de la iniciativa de reforma de la LGAH 2016.
5. Marco Martínez O'Daly – Asesor de Francisco “Pancho” Burquez quien fuera presidente de las comisiones unidas del Senado y la Cámara de Diputados que reformaron la LGAH 2016.
6. Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta – Académico de El Colegio Mexiquense y principal promotor de la reforma a la LGAH de 2016 desde 2010.
7. Bernardo Baranda Sepúlveda – Director del Instituto para la Política de Transporte y Desarrollo, una de las organizaciones de la sociedad civil que participó en el proceso de reforma de 2016.

**Entrevistados**

Preguntas	1. Antonio Azuela de la Cueva	2. Ignacio Kunz Bolaños.	3. Víctor Ramírez Navarro.	4. Angélica del Rosario Araujo Lara.	5. Marco Martínez O'Daly	6. Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta.	7. Bernardo Baranda Sepúlveda.
<p><b>1. ¿Cuáles considera que han sido los cambios más importantes en la historia de la política urbana en México?</b></p>	<p>Regularización de la tenencia de la tierra, en el tema municipal, el agrarismo y el ambiental.</p>	<p>No hay cambios. En mi opinión no hay cambios importantes desde 1976. Tal vez solo separar el tema urbano del ambiental en 1986.</p>	<p>Pues el hito de las modificaciones constitucionales del 76 fueron críticas, diría yo que es el parteaguas de toda la legislación. No es que fuera la primera, pero si fue la sistematiza, organiza y establece las instituciones básicas que hasta la fecha cursan. Otros fuertes pues los mismos. Diría que cada 15 años, cada 20 años en cada reunión Hábitat hemos llegado con leyes nuevas.</p>	<p>Hay varias etapas mu marcadas como la privatización de ejidos en 1992 y el reconocimiento del fenómeno metropolitano.</p>	<p>La expedición de la primera LGAH en 1976 que promovió el paradigma de la zonificación.</p> <p>La Ley de 2016, porque en la Ley del 2016, aunque muchos todavía no lo dimensionan, rompimos el paradigma de la zonificación.</p>	<p>La inclusión del derecho a la ciudad en la legislación de 2016.</p> <p>El tema de uso de suelo y derecho de propiedad.</p> <p>El tema ambiental en 1986 y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p>	<p>La creación de la primera LGAH de 1976; la creación de SEDESOL y SEDATU.</p>
<p><b>2. Como bien sabe, la Ley General de Asentamientos Humanos ha tenido dos reformas radicales, una en 1993 y otra en 2016 ¿Consideraría a ambas reformas como paradigmáticas?</b></p>	<p>No considera la reforma de 1993 como paradigmática, mientras que la de 2016 es más compleja e interesante.</p>	<p>El paradigma dominante sigue siendo el mismo, el marco jurídico sigue siendo fundamentalmente el mismo a pesar de la reforma del 93... Bueno, de la reforma del 82, el 93 y la nueva Ley del 2016. La nueva Ley es esencialmente lo mismo. Yo diría</p>	<p>1993: En el 90 y algo no me pareció. Me parece que fue casi cosmética, o sea, la hicieron más extensiva la ley pero más cortita, pues hicieron algunas instituciones con mayor claridad, meten el tema del suelo y otras cositas pero no</p>	<p>1993: No responde a este caso.</p> <p>2016: Comenta que para este momento la LGAH ya era una ley muy estancada.</p>	<p>1993: No le parece paradigmática, porque se centró en fortalecer el desarrollo urbano a través del liderazgo de la vivienda pero sin modificar mucho del modelo de planeación en sí.</p> <p>2016: No argumenta si fue paradigmática.</p>	<p>Sí fueron paradigmáticas ambas reformas, particularmente la de 1993 como consecuencia del fin de la reforma agraria, al abrir la puerta de la privatización del ejido con el argumento de que también tienen derecho a ser especuladores</p>	<p>1993: No brinda información.</p> <p>2016: Considera que sí fue paradigmático.</p>

		que no hay cambios significativos, que hayan marcado una ruptura o un cambio de rumbo, en mi opinión no hay. Son cambios más de discurso y estos se han venido dando a lo largo del tiempo	cambian a las instituciones.  2016: Lo considera “una vuelta a la tuerca”, destaca el tema del ordenamiento territorial como nuevo paradigma regulatorio que no estaba con esa presencia antes. Se incluyen los principios y el financiamiento al desarrollo urbano.			inmobiliarios los ejidatarios.	
<b>3. ¿Cuáles considera que fueron los motivos o causas que impulsaron el cambio en esta legislación en ambos años?</b>	En 1993 la intención presidencial de Colosio para mostrar capacidad de concertación con la oposición en la Comisión de Asentamientos Humanos que era presidida por Alejandro Encinas del PRD. En 2016 se juntan dos cosas Hábitat III en Quito y un viejo proyecto de reforma empujado por Pancho Burquez y especialistas.	En el caso de 1993 te puedo apostar que tiene que ver con lo que venía de Colosio. O sea, él debió de haber sido el impulsor de esos cambios desde su programa de 100 Ciudades. Él era el responsable del sector en el 91, 92 y 93.  En 2016 solo menciona que sabe que es un proceso de 4 años atrás en el que estuvo Alfonso Iracheta y otros académicos.	1993: No ubica causas, sugiere consultar a Antonio Azuela.  2016: La cercanía con Hábitat III en Quito.	1993: No proporciona información.  2016: En el marco de la reforma muchos políticos estaban interesados en el tema de coordinación entre órdenes de gobierno y en el tema municipal.	1993: No proporciona información.  2016: No menciona causas particulares, pero brinda un contexto en el cual la reforma urbana no formaba parte de las reformas estructurales de Peña Nieto. El argumenta que un motor fue la iniciativa de Pancho Búrquez era quien abogaba mucho por eso y con apoyo de muchos legisladores de diversos partidos.	No menciona causas puntuales.	Considera que fue el trabajo previo de especialistas como el Dr. Iracheta, lo que impulso el cambio, así como las presiones de la sociedad civil y la coincidencia con legisladores abiertos.

<p><b>4. ¿Considera que el contexto internacional fue el principal detonador de las reformas de 1993 y 2016 en la LGAH o fue un asunto interno?</b></p>	<p>Sí, en el caso del 93 desde las directivas europeas, pero no considera que el TLCAN haya incidido.</p>	<p>1993: Sí, pero en el caso agrario a través de recomendaciones de organismos como el Banco Mundial como facilitar el acceso a la propiedad y a créditos; desregular. 2016: Sí es muy probable que ONU Hábitat hubiera estado detrás de estos temas de gobernanza y de lo metropolitano, y el tema de instrumentos y sobre todos instrumentos de financiamientos, un poco estuvo detrás el Lincoln Institute of Land Policy.</p>	<p>1993: No ubica causas, sugiere consultar a Antonio Azuela, pero no considera que el TLCAN hubiera tenido alguna incidencia.  2016: La cercanía con Hábitat III en Quito es un detonante.</p>	<p>1993: No brinda información.  2016: Los procesos de reforma a la ley encuentran una buena coincidencia con Hábitat III para presentarse como un país moderno.</p>	<p>1993: No conoce sobre este caso.  2016: En México nos ha gustado por alguna razón sacar una nueva Ley cada vez que tenemos la reunión de ONU Hábitat, cada 20 años.</p>	<p>Sí, incluso desde 1976 porque es una Ley que surge por la creación del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y México se pega a esto, pero no puntualiza el caso de 1993.  En México la agenda urbana tendría que ser enfáticamente dirigida a las regiones, ciudades y barrios de los más pobres, que es donde está la inequidad, la pobreza, la ausencia de servicios. Esa es la agenda urbana global, que por discreta y medio mustia-temerosa se caracteriza, eso en Naciones Unidas y ONU Hábitat, sin la menor duda.  Mi argumento cada vez que comento el tema es que estimo que del orden de 80% de lo que logramos tener en 2015 quedó en la</p>	<p>1993: No brinda información.  2016: Sí, yo no diría decisivo pero sí ayudó mucho. En ese entonces estaba justo... acababa de ser la Asamblea-Conferencia de Hábitat en Quito, o sea, como que sí había un entorno interesante en el cual se estaba como que... también los objetivos de desarrollo sostenible, o sea, todo esto como que ayudó a que si había que alinearse también a lo que se estaba haciendo a nivel internacional y lo que se consideraba como buenas prácticas</p>
---	---	---	---	--	--	---	--

						Ley, pero descafeinado. Estas modificaciones se hicieron porque Rosario Robles quería llevar esta Ley al año siguiente a Quito... el tema era la presión internacional y ella lo vio, en general el Gobierno de Peña, como un mecanismo de exposición global, de "miren, en México como esto y aquello"	
<b>5. ¿Quiénes fueron los actores que participaron en los procesos de reforma a la LGAH en 1993 y en 2016? ¿Qué motivos los impulsaron?</b>	En el caso de 1993 Colosio, Encinas y López Velarde.	1993: Colosio. 2016: Alfonso Iracheta, Víctor Ramírez, Antonio Azuela y el gremio académico.	1993: no menciona actores.  2016: Carolina Viggiano, Diputada del PRI; Yeidckol Polevsky, Senadora y Pancho Búrquez del PAN.	1993: No ubica actores.  2016: Sara Topelson (Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la entonces denominada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de 2007 a 2012); Yeidckol Polevsky; Pancho Búrquez; Alfonso Iracheta.	1993: No menciona actores.  2016: No menciona actores.	1993: No menciona actores.  2016: Rosario Robles quería llevar esta Ley al año siguiente a Quito.  Académicos y expertos técnicos, pues los legisladores y funcionarios no entienden mucho del tema.	No responde puntualmente a la pregunta.

<p><b>6. ¿Ubica o recuerda los discursos, ideas o argumentos que emplearon para impulsar estas reformas?</b></p>	<p>En el 93, no hay un discurso o programa de trabajo, mientras que en el caso de 2016 la Ley mexicana es un receptáculo de las ideas internacionales. Ahí el movimiento consiste en alinearnos con Hábitat III.</p>	<p>En el caso de 2016 se hablaba mucho de la gobernanza urbana, pero reducida a consejos consultivos; un régimen metropolitano mal pensado e instrumentos de financiamiento para la ciudad. El Senador Búrquez era un libertario que quería sacar al Estado de los asuntos urbanos y él busco sacar temas importantes generando mayor desregulación.</p>	<p>1993: No menciona ideas o discursos.  2016: Derecho a la ciudad, el derecho a la ciudad como gran paradigma. Función Social de la propiedad, que luego terminó manoseada en uno de los principios básicos, igual que con Hábitat, en Hábitat terminó de dibujar lo del derecho a la ciudad o una ciudad para todos pero los temas de espacio público como preocupación fundamental.</p>	<p>1993: No menciona información.  2016: Algunas de las ideas de las que más se hablaba era de la Agenda 2030, la inclusión a través de derechos humanos (considerar al derecho a la ciudad) y salvaguardar vidas por el tema de prevención de desastres.</p>	<p>1993: No menciona información.  2016: El tema de los principios de la ley fue algo que fue centro de la discusión, El problema de los principios era que son principios, no son ley.</p>	<p>No menciona discursos o ideas puntuales.</p>	<p>Sí el tema de los principios, sobre todo que su organización empujaba por el tema de accesibilidad.</p>
<p><b>7. La reforma a la SEDATU no era parte del paquete de reformas estructurales del expresidente Peña Nieto, entonces ¿Cómo se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano?</b></p>	<p>No tiene información sobre este tema, lo considera un misterio.</p>	<p>No sabe, pero considera que hay una agenda privada del desarrollo urbano que impulsó su creación.</p>	<p>Considera que se crea bajo una decisión totalmente política y que fuera una ocurrencia. La misma denominación de la Secretaría es una estupidez.</p>	<p>Argumenta que el expresidente Enrique Peña fue muy abierto a esa iniciativa, pero que el entendió dicha creación como algo que podía incidir en el tema de vivienda, aunque el tema de ordenamiento territorial no era bandera de Peña, pero estaba</p>	<p>No brinda información detallada, pero argumenta que para mucha gente fue atinada su creación. Sobre todo no hay claridad debido a que no era parte de la agenda de reformas estructurales.</p>	<p>No sabe, pero considera que hay una agenda privada del desarrollo urbano que impulsó su creación.  Considera que no hay una imagen urbana dominante, por eso no fue de importancia la creación de SEDATU.</p>	<p>Comenta, de manera difusa que él escuchó que Gabriel Quadri convenció a Peña Nieto de crear la SEDATU, pero no lo puede confirmar.</p>

<p><b>8. ¿Cómo fue el proceso legislativo para reformar la LGAH en 2016? ¿Había consenso o visiones encontradas?</b></p>	<p>En realidad buscaba sumarse al proceso de Hábitat III en Quito, no hubo una discusión tan amplia, pero tampoco visiones encontradas.</p>	<p>No responde la pregunta.</p>	<p>La Ley General fue aprobada por... yo le llamo unanimidad porque sólo hubo un Senador que se abstuvo, que tiene nombre y apellido, que se abstuvo y que gracias a ellos no se logró la unanimidad. En el Senado todos a favor con un voto de abstención. A lo mejor la crítica y el asiento de la Ley General es la que se vio como muy polisémica por decirlo, que complace a todos.</p>	<p>dispuesto a tratarlo. Argumenta que fue un trabajo muy coordinado y cordial sin puntos de desencuentro.</p>	<p>Los legisladores nunca se pelearon porque los legisladores estaban encantados con el contenido. Los que nos peleamos éramos los técnicos porque los técnicos fuimos los que hicimos todo el trabajo para que nuestros jefes no se metieran en problemas, básicamente, y que el resultado final tuviera un impacto positivo, Entonces, fuimos muy cuidadosos.</p> <p>Por otra parte, comenta que el tema urbano, por alguna razón es algo que no vende y que tardaron 3 años en sacarla. Porque a los legisladores y los que decidían la agenda no les causaba justificación en relación a los demás temas que se estaban peleando en los</p>	<p>Mi argumento cada vez que comento el tema es que estimo que del orden de 80% de lo que logramos tener en 2015 (Ley General de las Ciudades y el Territorio) quedó en la Ley, pero descafeinado. No hubo mucha oposición o discusión porque les apuraba tener una ley plancha para presentar en Quito.</p> <p>El propósito nunca fue una Ley en resultado de la preocupación de la ciudad o el territorio, toda la tragedia de la vivienda social y los problemas de abandono, la destrucción del ambiente por la expansión de las ciudades en los puertos, los centros turísticos... ¡Nah! Lo que estaba detrás de todo eso era la ganancia política frente a un negocio que es intocable: el negocio inmobiliario en México.</p>	<p>Entonces, yo creo que fue eso, aunado a las presiones de grupos de la sociedad civil, académicos también que ya lo tenían y sí, creo que fue de esas buenas coincidencias en las que el momento también estaba bien, el gobierno tenía el nivel legislativo, tenía los apoyos necesarios, pues fue una buena coincidencia de intención, voluntad política y de que ya se había diagnosticado y trabajado el tema bastante.</p>
--	---	---------------------------------	--	--	---	--	---

					medios de comunicación en ese momento: reformas estructurales.		
<b>9. ¿Las propuestas de la comunidad académica y de la sociedad civil se retomaron en la más reciente LGAH (2016) o el proceso solo se avocó a realizar cambios legislativos sin consulta?</b>	Sí, pero de manera pasiva, es decir, la sociedad civil y los académicos solo entran cuando se necesita consultar algo, no se les considera actores sustantivos ni activos.	No responde la pregunta.	A lo mejor la crítica y el asiento de la Ley General es la que se vio como muy polisémica por decirlo, que complace a todos Si querías espacio público, se incluye el espacio público, tienes ganas de movilidad, te incluimos movilidad, de lo que quieras. A lo mejor esa es una virtud pero también un defecto. Porque lo que pasó es que no se pronunció con el énfasis que era necesario algunos temas que debían ser críticos, por incluir la visión de todos.	Sí se tomaron en cuenta, ya que los Foros académicos que se venían realizando desde la LX legislatura nutrieron la discusión.	Menciona que sí se tomaron en cuenta, pero que era difícil mantener el equilibrio entre ideas y principios de izquierda y de derecha.	Sí, pero no desarrolladas. Él argumenta que intentó convencer a los legisladores de ampliar más conceptos e instrumentos en la LGAH porque estaba seguro que las propuestas de los especialistas no se retomarían en instrumentos puntuales.	No responde puntualmente a la pregunta.
<b>10. El derecho a la ciudad es un concepto de origen sociológico creado en 1967 que hoy se entiende de manera jurídica ¿Por qué considera que se</b>	Es un proceso de juridificación: cómo una percepción de los problemas sociales se traduce al lenguaje del Derecho y se vuelve norma jurídica sumado a la oleada de los	Fue así por los distintos tipos de agenda y presiones de varios actores, pero las grandes presiones son con las que forman los principales acuerdos, que son los grandes intereses; son los	Porque es un concepto que le acomoda a todo el mundo. Desde el cuate que es así Marxista le encanta la idea porque se trata de una idea de transformación y de reivindicación y tarará, si se lo dices	No responde	No responde puntualmente a la pregunta, pero argumenta que al equipo del Senador Búrquez lo que quería solamente elementos que resultarían en una mejor vida, sobre todo para las	Porque teníamos hasta ese momento un gobierno volcado a un pensamiento de mercado por encima de un pensamiento de lo público.	No responde puntualmente a la pregunta, pero cree que es como de esos paradigmas que comienzan tal vez como siendo marginales o de algunos sociólogos y de otras disciplinas que van ganando

<p><b>incluyó en la LGAH hasta 2016 y no en 1993?</b></p>	<p>derechos humanos.</p>	<p>que tienen más capacidad de negociar, por eso es que se incluye hasta 2016 con la formación de una coalición que empujaba el tema.</p>	<p>a otra posición más reaccionaria, más conservadora, el derecho a la ciudad, sí, lo tenemos todos. ¿Si me explico?</p>		<p>comunidades más marginadas, que si al agregar una palabra como "derecho" resultaba en darles una mejor vida, lo podíamos agregar, pero si iba afectar en más corrupción, en más pobreza pues no lo íbamos a agregar. No nos importaba el fondeo de ello</p>		<p>adeptos, porque de lo que se trata es de garantizar que la población tenga mejores condiciones para acceder a lo que la ciudad ofrece.</p>
<p><b>11. ¿Podría mencionar algunos ejemplos, datos o instrumentos en donde podamos ver aplicado el derecho a la ciudad como resultado de la reforma de 2016?</b></p>	<p>No hay ejemplos en ningún lado. El Derecho a la ciudad, tendría una aplicación a través de otras normas, pero no las hay desarrolladas.</p>	<p>No está presente, menciona que se está luchando para incluirlo como un derecho humano en el artículo 4º de la constitución, pero su impacto está más en el discurso, no en los instrumentos.</p>	<p>Yo creo que sí, en buena medida la práctica de tribunales cada vez acepta más, ¿sí? Sobre todo en materia de la función social de la propiedad. Y que yo creo que está en el corazón del derecho a la ciudad. Este derecho de todos debe transitar por una propiedad responsable.</p>	<p>Considera que el derecho a la ciudad dota de herramientas como el poner límites a los malos usos del suelo.  Asimismo, comenta que ejemplos como el derecho a la movilidad son ejemplos de esto.</p>	<p>Menciona que particularmente al asistir a Hábitat III, la ONU estaba diciendo que quería contención y nosotros empezamos a hablar de la expansión urbana ordenada como un mecanismo de acceso a la ciudad y eventualmente en su publicación final, Hábitat 3 pone eso como una de las prioridades principales a costa de lo que muchos tenían 15 o 20 años peleando: el tema del autofinanciamiento, ese también</p>	<p>Menciona que algunas acciones de lo que hace la actual administración pública federal como los límites al desarrollo urbano, proteger al suelo y población vulnerable.</p>	<p>Cree que ha avanzado más en el discurso</p>

## Anexo 2. Cambios en conceptos fundamentales de la Ley General de Asentamientos Humanos.

<i>Conceptos</i>	<i>LGAH 1976</i>	<i>LGAH 1993</i>	<i>LGAHOT y DU 2016</i>
<b>Acción urbanística:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	<p>Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de Áreas Urbanizadas o Urbanizables, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de desarrollo urbano o cuentan con los permisos correspondientes.</p> <p>Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos.</p>

<b>Área urbanizable:</b>	No lo incluye	No lo incluye	Territorio para el crecimiento urbano contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población determinado en los planes o programas de desarrollo urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión.
<b>Área urbanizada:</b>	No lo incluye	No lo incluye	Territorio ocupado por los asentamientos humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios.
<b>Administración Pública Federal:</b>	Esta ley lo maneja como "Sector Público Federal", aludiendo a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal con capital mayoritario del gobierno federal y demás instituciones públicas.	Las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	No lo incluye.
<b>Asentamiento humano:</b>	La radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.	El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.	Sin cambios.

<b>Barrio:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Zona urbanizada de un centro de población dotado de identidad y características propias.
<b>Centros de población:</b>	Áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos;	Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.	Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión.
<b>Consejo Nacional:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
<b>Conurbación:</b>	El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social.	La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.	La continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población.

<p><b>Conservación:</b></p>	<p>La conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener:</p> <p>I.-El equilibrio ecológico;</p> <p>II.- el buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto, en los planes de Desarrollo Urbano; y</p> <p>III.-El buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes.</p>	<p>La acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales.</p>	<p>Acción tendente a preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico en las zonas de servicios ambientales.</p>
<p><b>Crecimiento:</b></p>	<p>Lo menciona pero no lo define.</p>	<p>La acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.</p>	<p>Acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población.</p>
<p><b>Demarcaciones Territoriales:</b></p>	<p>No lo incluye</p>	<p>No lo incluye.</p>	<p>Divisiones territoriales de la Ciudad de México a las que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

<b>Densificación:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras.
<b>Desarrollo metropolitano:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo con sus atribuciones.
<b>Desarrollo regional:</b>	No lo incluye	El proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.	El proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.
<b>Desarrollo urbano:</b>	Menciona el concepto pero no lo define.	El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.	Sin cambios.
<b>Destinos:</b>	Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.	Sin cambios	Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.

<b>Espacio público:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito.
<b>Espacio edificable:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente.
<b>Equipamiento urbano:</b>	No lo incluye	El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.	Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto.
<b>Fundación:</b>	Menciona el concepto, pero no lo define.	La acción de establecer un asentamiento humano.	Sin cambios.
<b>Gestión Integral de Riesgos:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres órdenes de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad.  Comprende la identificación de los riesgos y, en su caso, su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

<b>Infraestructura urbana:</b>	No lo incluye	Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población.	Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población, incluyendo aquellas relativas a las telecomunicaciones y radiodifusión.
<b>Megalópolis:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una megalópolis es de 10 millones de habitantes.
<b>Mejoramiento:</b>	El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios.	La acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente.	La acción tendiente a reordenar, renovar, consolidar y dotar de infraestructura, equipamientos y servicios, las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo, subutilizadas o deterioradas física o funcionalmente.
<b>Movilidad:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma.

<b>Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos:</b>	Habla de ordenación y regulación de los asentamientos humanos como un proceso que tenderá a la mejora las condiciones de vida de la población urbana y rural	El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.	El ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.
<b>Patrimonio natural y cultural:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Sitios, lugares o edificaciones con valor arqueológico, histórico, artístico, ambiental o de otra naturaleza, definidos y regulados por la legislación correspondiente.
<b>Provisiones:</b>	Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.	Sin cambios	Sin cambios.
<b>Reducción de riesgos de desastres:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Los esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, y una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente.
<b>Reservas:</b>	Son las áreas que será utilizadas para el crecimiento de un centro de población;	Sin cambios	Sin cambios.

<b>Resiliencia:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, para lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgos.
<b>Secretaría:</b>	Secretaría de la Presidencia	La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (esto en el marco de la reforma de 2013 que dio pie a la creación de esta Secretaría, no obstante, durante el período presidencial en el que se gestó esta ley la Secretaría encargada era la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano.	Sin cambios.
<b>Servicios urbanos:</b>	No lo incluye	Las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.	Las actividades operativas y servicios públicos prestados directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.
<b>Sistema Territorial:</b> <b>Nacional</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Delimita las regiones y los Sistemas Urbano Rurales que las integran y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros de

			población, así como sus interrelaciones funcionales.
<b>Sistemas Urbano Rurales:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	Unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente.
<b>Usos:</b>	Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;	Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.	Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano.
<b>Zona metropolitana:</b>	No lo incluye	El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.	Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.
<b>Zonificación:</b>	No lo incluye	La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.	La determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento.
<b>Zonificación primaria:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias.

<b>Zonificación secundaria:</b>	No lo incluye	No lo incluye.	La determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.
---------------------------------	---------------	----------------	---

Fuente: elaboración propia con base en Ley General de Asentamientos Humanos 1976, 1993 y 2016.