
Estudio de la fragmentación institucional en el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales: caso de estudio el programa Habitat en Ecatepec, Estado de México

Study of institutional fragmentation in the design, implementation and evaluation of social programs: case study of the Habitat program in Ecatepec, State of Mexico.

Culebro M, Jorge E.; Cruz, Pablo

Jorge E. Culebro M jcmoreno@cua.uam.mx
Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa,
México
Pablo Cruz
El Colegio Mexiquense, México

Ciencias Sociales Revista Multidisciplinaria
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-e: 2683-6777
Periodicidad: Semestral
vol. 5, núm. 1, 2023
CSocRevista@gmail.com

Recepción: 05 Noviembre 2023
Aprobación: 26 Diciembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/449/4494750002/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10502564>

Resumen: El artículo lleva a cabo un análisis de la implementación del Programa Habitat, en el Estado de México, específicamente en el Municipio de Ecatepec. El propósito es identificar la fragmentación institucional en el diseño e implementación de este programa. Metodológicamente se realiza un estudio de caso. La pregunta que intenta responder es de qué forma el diseño institucional influye en la implementación de las políticas públicas dando lugar a una coordinación débil. Finalmente se concluye señalando algunas dificultades en la implementación del programa tales como la débil coordinación institucional y fragmentación de la política social tales como los elementos político administrativos, así como la preferencia por instrumentos de coordinación de carácter forma/estructural.

Palabras clave: Política social, fragmentación, Ecatepec, Estado de México.

Abstract: This article analyzes the implementation of the Habitat Program in the State of Mexico, specifically in the Municipality of Ecatepec. The purpose is to identify the institutional fragmentation in the design and implementation of this program. Methodologically, a case study is carried out. The question it tries to answer is how the institutional design influences the implementation of public policies leading to weak coordination. Finally, it concludes by pointing out some difficulties in the implementation of the program such as the weak institutional coordination and fragmentation of social policy such as the political-administrative elements, as well as the preference for coordination instruments of a formal/structural nature.

Keywords: Social policy, fragmentation, Ecatepec, State of Mexico..

Introducción

El propósito del artículo consiste en analizar la implementación del programa Hábitat en el Municipio de Ecatepec. Este municipio se considera relevante debido a su particularidad, pues es uno de los más poblados del país, cuenta con una superficie urbana de más del 90%, y se encuentra inmerso en la Zona Metropolitana más grande, la del Valle de México. Al respecto, Ecatepec es uno de los 125 municipios que conforman al Estado de México. Forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en la que se ubica al noreste. Es una de las localidades más pobladas del país, con un total de 1,645,352 personas. En la entidad, según datos del INEGI, habitan 10,534 personas por kilómetro cuadrado. El municipio de Ecatepec cuenta con un área urbana la cual ocupa casi la total de su territorio, por ende, su población se caracteriza por ser de la misma índole, en un 99.9%.

Metodológicamente el artículo sigue la estrategia de estudio de caso (Ragin y Becker, 1992). Nos preguntamos acerca de los alcances y limitaciones institucionales de los programas sociales que son responsabilidad de los tres órdenes de gobierno. Así como las circunstancias que caracterizan las relaciones intergubernamentales en la coordinación de los programas de política social. Partimos de la idea que el diseño institucional de los estados, es uno de los factores que establecen los alcances y limitaciones que tienen estos en atender problemas complejos. El marco legal, la estructura organizacional, el sistema de incentivos, el modelo de coordinación de la acción gubernamental, las políticas públicas, así como los aspectos informales dentro de los estados que posibilitan o limitan las acciones, son claves para conocer el papel que los estados han jugado en la atención de problemas públicos.

El orden es el siguiente, la primera parte presenta una breve introducción de la política social, la segunda analiza el estudio de caso, posteriormente se abre una sección de discusión y finalmente las conclusiones

Política social y fragmentación de los programas sociales

El artículo aborda dos aspectos: 1) el problema de fragmentación institucional de la política social; y 2) el papel de los gobiernos “subnacionales” en la atención de problemas “complejos” como la pobreza. Por ello, el objetivo propuesto es analizar el diseño institucional para identificar los alcances y limitaciones en los esfuerzos de coordinación en el diseño y ejecución del programa Hábitat. La política social mexicana ha seguido una marcada trayectoria asistencialista, fragmentada, discrecional, clientelar y con pocos diagnósticos que justifique su existencia en su diseño actual (Delgado y Culebro, 2010). Sus resultados en términos de la descentralización han sido poco eficientes en la reducción de la pobreza. De ahí que, a pesar de que el gobierno federal junto con los gobiernos subnacionales haya incrementado de forma significativa la cantidad de políticas públicas con el objetivo de mitigar las condiciones de pobreza, marginación y rezago social, las condiciones de vida de los mexicanos siguen en detrimento (Cabrerero, 2010).

Ante la debilidad de la política social, tiene cabida la preocupación por estudiar la fragmentación de la acción gubernamental, es decir, “la incapacidad

del gobierno para atender de forma integral problemas públicos o la creciente complejidad de los problemas que hacen difícil resolver por una sola agencia pública” (Cejudo y Michel, 2015, p. 35). De ahí que haya un fuerte debate acerca de crear estrategias, estructuras y procesos de coordinación entre las distintas dependencias, niveles de gobierno y sectores de la sociedad, que permita crear sinergias ante un problema más amplio. Uno de los problemas sustantivos de los esfuerzos destinados a disminuir la pobreza y la marginación, en la “fragmentación” del diseño institucional y la dificultad de la coordinación tanto vertical como horizontal de las políticas y programas públicos en el país. Los gobiernos subnacionales cuentan con una serie de recursos y mecanismos: tanto económicos: transferencias, recursos propios y participaciones federales; como políticas públicas locales en materia social y económica que realizan acciones para reducir la marginación y pobreza. A pesar de esto, la participación de las entidades federativas en la atención de estos problemas es marginal.

En materia de políticas públicas, uno de los cambios más importantes advertidos en la acción gubernamental (Cejudo, 2015, Culebro, 2014 y Ziccardi, 2008), es el proceso de descentralización de la política social que ha permitido que los estados y municipios tengan corresponsabilidad en atender problemas sociales. Las reformas de la NGP no sólo afectaron al desempeño de la gestión gubernamental, sino también en la hechura de las políticas públicas (Cejudo y Michel, 2016, p. 3). La desagregación permitió que la atención de los problemas se dividiera entre distintas agencias, mientras que la descentralización permitió que los estados y municipios tuvieran corresponsabilidad en atender estos problemas. De esta manera, la fragmentación de la acción gubernamental puede ser vista como consecuencia de una débil instauración de las relaciones intergubernamentales.

El diseño institucional es entendido como la forma en cómo está configurado y estructurado un sistema, en este caso, la relación entre los tres órdenes de gobierno. Para entender el diseño institucional, es preciso partir del concepto de institución. Según las corrientes del Nuevo Institucionalismo Económico y del Nuevo Institucionalismo Histórico, institución es definida como las reglas del juego o los procedimientos formales e informales que estructuran incentivos en el intercambio humano (North, 1995); en otras palabras, la estructura legal y organizacional formal, así como las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad. El análisis de las instituciones nos permite comprender las capacidades institucionales a nivel subnacional en la atención de problemas complejos en el contexto de la descentralización.

Caso de estudio el programa Habitat en el Estado de México. Municipio de Ecatepec.

Como resultado de una política donde se busca igualar las oportunidades para todas las personas, el Plan de Mejoramiento Urbano (PMU), alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y prioritario Para el Gobierno de México desde 2019, como se expone en el Programa Territorial Operativo (PTO) 2020, se llevó a cabo la inversión en obra pública en 24 municipalidades de 11 Estados de la República, entre las cuales, se encuentra el municipio de Ecatepec, del Estado de México. Dicho programa tiene como estrategia principal el poner el patrimonio

de las familias, como centro de atención, es decir, la vivienda y el hábitat donde las personas se desarrollan (Ibíd.).

Según el programa de desarrollo, la Nueva Agenda Urbana, el programa Hábitat III, cuenta con el objetivo de enfocarse en garantizar a todas las personas una igualdad de derechos, oportunidades y libertades fundamentales, así como el acceso de vivienda digna a las personas, transporte eficiente y seguro, acceso a los espacios públicos y verdes, ello acorde con la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y basado en una gestión incluyente (Ibíd.).

En tal sentido, el PMU presenta retos pues atraviesa por distintos órdenes y legislaciones de los niveles de gobierno. Por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se plantea como un derecho, el acceso a la vivienda digna y decorosa. Esto se ve plasmado en el PND, al buscar la reducción de brechas sociales. De igual modo, a nivel federal, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), plantea los lineamientos para el desarrollo de Programas Territoriales Operativos (PTO), por medio de la coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el uso de suelo y de asentamientos. De igual modo, se encuentran la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, (LGEEPA) y la Ley Agraria, encargadas de alinear las políticas con el objeto de mantener un equilibrio ecológico, así como establecer los mecanismos de participación comunitaria o ejidal, en los procesos urbanizadores.

A nivel estatal, por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), plantea a la ciudad como un derecho humano y pone al Sistema Estatal de Planeación Democrática, como sustento del desarrollo de la entidad y acorde con el Plan de Desarrollo del Estado de México. En este nivel también se involucra la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), donde se propone a la Secretaría de Desarrollo Urbano, como la encargada del ordenamiento territorial y de regular el desarrollo urbano. Otra ley importante a nivel estatal, es la de Planeación del Estado de México y Municipios, la cual regula el sistema de planeación democrática del Estado de México y municipios, donde se elabora, ejecuta y evalúa el Plan de Desarrollo Estatal y los Planes de Desarrollo Municipales. También influyen otros aspectos tanto de planeación, como legales a considerar. Por una parte, se encuentra un plan adicional de desarrollo urbano estatal, pues busca el desarrollo humano sustentable; el Código para la Biodiversidad del Estado de México, encargado, principalmente, de regular el equilibrio ecológico, la protección medioambiental y el fomento al desarrollo sostenible.

Por último, a nivel municipal, en la localidad de Ecatepec existen diversas regulaciones y dependencias que intervienen en el desarrollo del PTO. El Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, establece los lineamientos para fomentar el desarrollo sustentable. La Dirección de Medio Ambiente y Ecología, vigila la conservación, restauración, protección, preservación y mejoramiento medioambiental. La municipalidad, por su parte también cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal, por medio del cual, los lineamientos para conseguir un municipio ecológicamente responsable, acordes con la agenda 2030, son planteados.

Asimismo, en la municipalidad interviene el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, para observar la existencia de una Dirección de Obras Públicas, responsable de planificar, ejercer,

supervisar y mantener, en buen estado y a través de la vigilancia, las obras públicas municipales. Asimismo, cuenta con un reglamento de protección ambiental y un programa de ordenamiento ecológico, con el objeto de brindar protección al medio ambiente.

Como se puede observar, el PTO, a través de la implementación del programa Hábitat III, se enfrentan a regulaciones que involucran dependencias de los tres niveles de gobierno, lo cual representa un reto de coordinación en el diseño y ejecución del programa, pues un aspecto relevante a considerar, es el contexto político, donde la municipalidad mantiene cercanía con la federación, por provenir ambos del mismo partido, pero no así las autoridades del Estado con ambos niveles de gobierno, en tanto la administración estatal proviene de un partido de “oposición”.

Programa Hábitat en Ecatepec y sus objetivos

Antecedentes. Programa Hábitat I

El programa Hábitat, ha sido implementado en la municipalidad, según se logra observar en un publicado por el Diario Oficial de la Federación, desde antes de 2015 y hasta la fecha. Para 2015, el acuerdo se presentó como “de Coordinación Específico para la distribución y ejercicio de los subsidios del programa Hábitat, Hábitat, Vertientes General e Intervenciones Preventivas, correspondiente al ejercicio fiscal 2015, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México” (DOF, 2015). Es decir, este tratado se realizó gracias a la coordinación entre agencias públicas de autoridades de Gobiernos Federal y Municipal. Federal. Por parte del Ejecutivo, se llevó a cabo a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y representado por el subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, por parte del Municipio, fue el encargado de despacho de la Presidencia Municipal.

En ese entonces, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, establecía como objetivos, estrategias y líneas de acción el “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva, así como generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social para transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente” (DOF, 2015), por ende, el Ejecutivo Federal llevó a cabo el establecimiento del programa Hábitat, con el objeto de contribuir al cumplimiento algunas de las metas del PND, sintetizadas del siguiente modo:

- I. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna.
- II. Transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.
- III. Gobierno Cercano y Moderno.
- IV. Perspectiva de Género.
- V. Consolidar ciudades compactas productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la modalidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.

VI. Promoción de la mejora de infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales.

VII. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

VIII. Apoyar la construcción, renovación y mantenimiento del equipamiento e infraestructura para fomentar la densificación y consolidación de las zonas urbanas estratégicas.

IX. Consolidar un modelo de desarrollo urbano para generar bienestar ciudadano, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.

X. Impulsar la sustentabilidad social, promoviendo cultura, convivencia y participación ciudadana y fortaleciendo el tejido social de las comunidades.

Para cumplir con lo anterior, específicamente en el acuerdo se establece como objetivo general del proyecto Hábitat, “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el apoyo a hogares asentados en las zonas de actuación con estrategias de planeación territorial para la realización de obras integrales de infraestructura básica y complementaria que promuevan la conectividad y accesibilidad; así como la dotación de Centros de Desarrollo Comunitario donde se ofrecen cursos y talleres que atienden la integridad del individuo y la comunidad” (DOF, 2015).

Ahora bien, un aspecto relevante, se identifica en el apartado de zonas metropolitanas y de actuación del programa, cuando las partes acuerdan a proporcionar y ejercer recursos financieros tanto federales como locales, para la operación del programa Hábitat, conforme las reglas de operación federales y en las zonas de atención seleccionadas, mediante un acuerdo de coordinación que llevó el nombre de “Ciudades y Zonas de Actuación Seleccionadas”, suscrito por el delegado Estatal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), quien es un funcionario del gobierno Federal, así como por el Municipio.

Como se logra observar, para el periodo de 2013-2018, el programa Hábitat fue implementado, con el principal objetivo de ayudar al cumplimiento de algunos objetivos establecidos en el PND. En el municipio de Ecatepec, dicho programa fue regulado e implementado a través de distintas agencias Federales y el gobierno municipal. En tal sentido, ambos ámbitos de gobierno son quienes proporcionaban los recursos necesarios para su operación, al parecer sin la participación del gobierno Estatal en aspectos administrativos, de coordinación o financieros.

Una vez expuesto lo anterior, es prudente analizar cómo ha evolucionado, o se ha modificado el programa para 2020, el cual ahora tiene el nombre oficial de Hábitat III. Para ello, a continuación, se hará una exposición de los factores involucrados en el PTO de Ecatepec, conforme a lo establecido en el Plan de Mejoramiento Urbano (PMU) y el programa Hábitat III.

Programa Hábitat 2020

Para el año de 2020 el programa adquiriría el nombre de Habitat III, y se presentó por parte del Gobierno de la República, a través de la SEDATU. En este año,

dicha presentación, mostraba algunos ejes de la Nueva Agenda Urbana, como lo son:

a) El derecho a la ciudad. Consiste en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Sociales y de participación democrática de los habitantes de las ciudades, tanto de manera individual, como colectiva.

b) Igualdad de género. Con el objeto de construir ciudades con perspectiva de género y donde las mujeres tengan acceso a viviendas dignas, en un entorno seguro y con los servicios requeridos.

c) Accesibilidad universal. Donde se plantea construir ciudades modernas con espacios públicos y viviendas acorde a las necesidades de niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad.

d) Inclusión urbana. Donde se plantea el combate a la desigualdad e integración y respeto de la diversidad en las ciudades para no dejar a nadie atrás.

Para lograr lo anterior, se generó una Política Nacional de Desarrollo Urbano que consiste en siete puntos principales:

1. Vivienda para construir ciudades.
2. Desarrollo regional para combatir desigualdad.
3. Nuevo marco legal para la gobernanza de las metrópolis.
4. Construcción de ciudades compactas y productivas.
5. Gestión eficiente del suelo con nuevas tecnologías y transporte para brindar seguridad jurídica.
6. Promoción de una nueva cultura del espacio público y la movilidad.
7. Ciudades sostenibles para cuidar nuestro entorno y resilientes ante los desastres naturales.

Asimismo, en Hábitat III, se manifiesta la ciudad como un bien público y como un derecho que necesita de participación democrática y de poner a las personas en el centro del diseño y planeación de las ciudades. En tal sentido, respecto a igualdad de género se plantea involucrar y generar espacios de participación femenina en la planeación, con miras a incorporar su conocimiento y así construir ciudades con perspectiva de género.

En el municipio de Ecatepec, por su parte, para lograr los objetivos y propósitos de la Nueva Agenda Urbana y el programa Hábitat III, se desarrolló el Plan de Mejoramiento Urbano. Al respecto, se menciona que dicho plan, se encuentra alineado al PND 2019-2024, y cuenta con la participación de la SEDATU, con miras a promover la atención de las necesidades de habitantes de zonas con rezago urbano y social, a través del mejoramiento urbano integral y con especial atención en cuatro aspectos principales, como lo son el mejoramiento de barrios, vivienda, certeza jurídica en la propiedad y tenencia de la tierra, así como la planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial.

De tal suerte, los objetivos principales del plan consisten en “Mejorar el acceso y la inclusión de las personas a servicios artísticos, culturales, deportivos, turísticos, de descanso, de esparcimiento, de desarrollo comunitario, de movilidad y conectividad; a través del diseño, planeación, construcción, operación de equipamientos urbanos, espacios públicos e infraestructura...Contribuir al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica de la tenencia de la tierra...Mejorar las condiciones de habitabilidad en la vivienda a través de la sustitución, ampliación o

mejoramiento de la misma, priorizando la utilización de mano de obra y materiales locales” (PTO, 2020).

Con miras a conseguir lo anterior, en las reglas de operación del plan, se establece como uno de los criterios fiscales de elegibilidad en 2020, contar con un Programa Territorial Operativo (PTO) para lograr acceder a los recursos asignados al programa. Al respecto, la participación de la UNAM, a través del Instituto de Geografía (IG), realizó el PTO de manera conjunta con el gobierno municipal de Ecatepec, del Estado de México y la ciudadanía. En consecuencia, el PTO municipal desarrollado para acceder a los recursos del PMU, provenientes del programa Hábitat III, se componía de trece apartados principales en el cual se presenta una suerte de diagnóstico para reconocer las áreas donde el programa debe implementarse. Estas son:

1. Fundamentación Jurídica y de planeación.
2. Sistema urbano.
3. Medio ambiente.
4. Vulnerabilidad y riesgos
5. Movilidad y conectividad.
6. Vivienda.
7. Población.
8. Desarrollo social y económico.
9. Equipamiento público.
10. Espacios públicos.
11. Infraestructura y servicios.
12. Tenencia de la tierra y formación de asentamientos irregulares.
13. Definición colectiva de la ciudad.

El programa Hábitat en el municipio, se presenta y materializa a través del PTO, por lo cual distintos órdenes de gobierno y legislaciones son involucrados. A nivel Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), plantea como un derecho, el acceso a la vivienda digna y decorosa. Esto se ve plasmado en el PND, pues busca la reducción de brechas sociales. En el mismo nivel, se regula por la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), donde se presentan los lineamientos para el desarrollo de Programas Territoriales Operativos (PTO), a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno para regular el uso de suelo y de asentamientos. Asimismo, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, (LGEEPA) y la Ley Agraria, alinean las políticas con miras a mantener un equilibrio ecológico y establecer los mecanismos de participación comunitaria o ejidal, en los procesos de urbanización.

Por parte del segundo nivel de gobierno, el estatal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), hace alusión a la ciudad, como un derecho humano y pone al Sistema Estatal de Planeación Democrática, como sustento del desarrollo del estado mexicano el cual se encuentra en armonía con el Plan de Desarrollo del Estado de México. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), propone a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras (SEDUO), como encargada del ordenamiento territorial y de regular el desarrollo urbano. Ahora bien, la ley de Planeación del Estado de México y Municipios, regula el sistema de planeación democrática del Estado de México y municipios. En dicha planeación, se elabora,

ejecuta y evalúa el Plan de Desarrollo Estatal y los Municipales. Respecto a la regulación y planeación, también se encuentra un plan de desarrollo urbano estatal, con miras a generar un desarrollo humano sustentable; el Código para la Biodiversidad del Estado de México, para reglamentar el equilibrio ecológico, la protección medioambiental y el fomento al desarrollo sostenible.

A nivel municipal, en la localidad de Ecatepec diversas regulaciones y dependencias intervienen en el desarrollo del PTO. El Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, establece los lineamientos para fomentar el desarrollo sustentable. La Dirección de Medio Ambiente y Ecología, vigila la conservación, restauración, protección, preservación y mejoramiento medioambiental. Ecatepec, a su vez, cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal, donde se establecen los lineamientos para conseguir un municipio ecológicamente responsable.

En adición, en el municipio, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, tiene el papel de observar que se cuente con una Dirección de Obras Públicas, la cual es encargada de planificar, ejercer, supervisar y mantener, en buen estado y a través de la vigilancia, las obras públicas municipales. Por último, la localidad establece un reglamento de protección ambiental y un programa de ordenamiento ecológico, con el objeto de brindar protección al medio ambiente.

El programa señala la relación existente sobre las principales actividades económicas y la estructura urbana. Al respecto, la actividad industrial y la intensa expansión urbana, no ha contado con criterios de planeación y ordenamiento territorial, causando alta fragmentación y contaminación de recursos naturales estratégicos. Esto, a su vez, produce acumulación de basura en vías públicas, barrancas, canales y lotes baldíos, razón por la cual el 68% de las colonias, tienen problemas atribuidos a la basura.

Este apartado, el PTO se compone de dos tipos de vulnerabilidades y dos de riesgo: la física y social, y el geológico y socio organizativo. Conforme la física, Ecatepec ha sido determinado por el Atlas de Riesgos del Municipio, como una localidad de baja vulnerabilidad física, aunque no todo el territorio cuente con el mismo nivel, pues existen zonas al poniente de la demarcación, donde hay mayor vulnerabilidad física. La social, también se encuentra en niveles bajos, pero de igual modo, el poniente y al norte del municipio, existen zonas con mayor vulnerabilidad social.

El primer tipo de riesgo, el geológico, acorde con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec, la sismicidad, el deslizamiento, las fracturas, fallas, hundimientos y cenizas volcánicas, componen los principales tipos de riesgos geológicos. El foco de riesgo socio organizativo, por su parte, se encuentra compuesto por 140 mercados, 251 tianguis, 22 zonas y centros comerciales y 6 estaciones del metro. Conforme lo anterior, el riesgo incrementa con la existencia de locales que no cumplen la normatividad de protección civil, sean jurídicamente regulares, o no.

Conforme el riesgo químico tecnológico, en el municipio existen instalaciones donde se manejan sustancias químicas de alta peligrosidad, como lo son gasolineras, estaciones de carburación, plantas de almacenamiento de gas, así como otras 406 industrias de alto riesgo. Por último, el riesgo sanitario, se refiere a contar con drenajes abiertos y canales de aguas negras, lo cual provoca plagas

de mosquitos pues tales condiciones favorecen su reproducción y propagación, representando así un problema de salud pública.

El municipio de Ecatepec cuenta con una infraestructura vial primaria que requiere de atención prioritaria pues actualmente se encuentra limitada. Al respecto, la accesibilidad, conectividad metropolitana y regional del municipio se asocia con siete ejes principales, de los cuales cuatro establecen comunicación con la Ciudad de México, el municipio de Nezahualcóyotl y Tecámac, y los tres restantes comunican al municipio con sus vecinos de Coacalco, Tepexpan Oriente y Tlalnepantla. Sin embargo, a pesar de contar con esa infraestructura de conectividad, las vialidades son relativamente cortas y con secciones angostas y discontinuas.

Aunado a lo anterior, el municipio se conecta con la ciudad y otros municipios, no sólo mediante vialidades, también cuenta con una línea del Sistema de Transporte Colectivo Metro, la línea B, dos Centros de Transferencia Modal, donde se permite el intercambio de transporte con un Metrobús y el Tren ligero, dos líneas propias de Mexibús, un sistema de transporte elevado en forma de teleférico y conocido como Mexicable, éste para establecer conectividad con zonas alejadas y de difícil acceso, así como 77 rutas de transporte concesionado

Un elemento más a señalar sobre el desarrollo social y económico, es el de seguridad pues en 2018 el municipio se encontraba en primer lugar conforme la percepción ciudadana de inseguridad, con un 90% de la población considerando al municipio como inseguro, donde las calles, mercados, plazas y bancos, son considerados de los más inseguros, mientras las viviendas, las escuelas y centros comerciales, los más seguros. Al respecto, para atender cuestiones de seguridad, la localidad cuenta con 18 comandancias policiacas.

En el equipamiento público se encuentra uno de los principales elementos socio-espaciales en el ámbito urbano, pues se logran identificar las necesidades de equipamiento a incluir en una estrategia integral de proyectos que cuenta con el objetivo de reducir su déficit en el municipio. Conforme a la salud y asistencia, el sistema de salud en la municipalidad presenta 35 centros de salud, un centro médico del seguro social del Estado de México y Municipios, dos centros de rehabilitación, cuatro clínicas médicas, cuatro agencias del Sistema Nacional para el DIF, un laboratorio regional, 16 unidades médicas familiares, cuatro hospitales generales y dos regionales.

Ecatepec en la actualidad, funge como una ciudad denominada como dormitorio, pues muchas de las personas, como se ha señalado con anterioridad, se desplazan a la Ciudad de México y a la Zona Conurbada para establecer una actividad económica principalmente en el sector terciario y de servicios, lo cual conlleva a una saturación de los lugares disponibles habitables, en consecuencia, los inmuebles se han vuelto menos asequibles para la población en búsqueda de vivienda. De tal suerte, la característica principal del municipio es ser un área dormitorio, por lo cual, las acciones propuestas en el PTO se encaminan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes y las áreas de acción prioritarias, como las señaladas anteriormente

Conforme lo anterior y las acciones implementadas en consecuencia, uno de los objetivos es, a su vez, potenciar la vocación de ciudad en la municipalidad y, con ello, lograr uno de los objetivos principales de la nueva Agenda Urbana, el “promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la

planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de esfuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo” (PTO, 2020, 22).

Discusión. Implementación y aspectos institucionales de coordinación

Como se logra observar, la ejecución del recurso proveniente de Hábitat, tuvo dos momentos esenciales desde lograr acceder a los mismos. En el primero, iniciado en 2015, el diseño, la implementación y, por ende, la coordinación para ello, sólo se generó entre el gobierno federal, por medio de la SEDATU, y el gobierno municipal, a través de su presidencia, sin que existiera algún indicio de participación del gobierno estatal.

En un segundo momento, en 2020 y con el programa Hábitat III, esto tuvo un cambio relevante pues ahora no sólo los niveles federal y municipal participaron, en su diseño e implementación también se incluyó al gobierno estatal. Como resultado, en el año referido y a través del PTO, se elabora una suerte de presentación diagnóstica con el objetivo de cumplir con los requisitos planteados en el PMU y así acceder a los recursos. Por una parte, su diseño no sólo requirió la cooperación y coordinación de los tres niveles de gobierno, también se incluyó al Instituto de Geografía de la UNAM. En su ejecución, por su parte, la SEDATU del gobierno federal, continúa como agencia responsable, pero el gobierno municipal ahora ya no cooperó por medio de la presidencia, sino a través de dos de sus dependencias: la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, y la Dirección de Obras Públicas. En relación con el gobierno estatal, su principal participación se materializó a través de la SEDUO.

Así, la ejecución efectiva en la cual se implementen los recursos en las áreas de interés, ha representado un reto institucional, sobre todo respecto al tema de coordinación pues debido a la participación de los tres niveles de gobierno, pero también a causa del aspecto político, el programa muestra variaciones sobre los actores involucrados. A continuación, se elabora un esfuerzo para presentar el aspecto político y las variaciones de los actores participantes en 2015 y 2020, ello con el objeto de identificar visualmente tales aspectos. Ello debido a que Ecatepec funge como un elemento político clave para los partidos debido a su comportamiento histórico electoral, por ende, la implementación del programa también se ve afectada por tal elemento.

Al respecto, el municipio representa un reflejo de los acontecimientos electorales no sólo federales, también estatales. La tabla 7 representa un esfuerzo para visualizar cómo durante los comicios federales, la ciudadanía del municipio, ha otorgado electo a partidos de distinta índole, sin embargo, al paso de un turno, vuelven a brindar la victoria el partido que ha regido históricamente la localidad.

Tabla 7

Comportamiento histórico electoral de gobiernos Federales, del Estado de México y Ecatepec

Año	1990	1993	1994	1996	1999	2000	2003	2005	2006	2009	2011	2012	2015	2017	2018	2021
Gobierno Federal	x	x	PRI	x	x	PAN	x	x	PAN	x	x	PRI	x	x	MORENA	x
Estado de México	x	PRI	X	x	PRI	x	x	PRI	x	x	PRI	x	x	PRI	x	x
Ecatepec	PRI	PRI	X	PRI	X	PAN	PRI	X	PRD	PRI	X	PRI	PRI	x	MORENA	MORENA

Fuente: Elaboración propia, con datos de INE (2019), IEEM (2019) y IEEM (2022).

elaboración propia con datos de INE (2019), IEEM (2019; 2022).

Tabla 8

Proyecto Hábitat 2015 y 2020 en Ecatepec, las agencias involucradas y su relación con aspectos políticos

Niveles de gobierno/ involucramiento	2015 Partido en turno	2015 participación en Hábitat	Principales agencias involucradas	2020 Partido en turno	2020 Hábitat III	Principales agencias involucradas
Federal	PRI	Sí	SEDATU	Morena	Sí	SEDATU
Estatad	PRI	No	X	PRI	Sí	SEDUO
Municipal	PRI	SI	Presidencia Municipal	Morena	Sí	-Dirección de Medio Ambiente y Ecología -Dirección de Obras Públicas UNAM
No Gubernamental	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

elaboración propia.

Conforme lo anterior, gracias al mencionado comportamiento histórico electoral se aprecia cómo un partido, el PRI, había dominado en la escena política-administrativa del municipio, pero en 2018, este escenario cambió y el candidato vencedor de un partido distinto, repitió su victoria en 2021, es decir, ya no votó de nuevo por el partido históricamente dominante. Este aspecto es relevante pues, como ya se ha señalado, en 2015, cuando el municipio accedía por primera vez al recurso, el gobierno estatal decidió no involucrarse ya que, gracias a su historia electoral, pareciera haber poco interés por invertir en las áreas primordiales atendidas por el programa. No obstante, dicha situación cambió en 2020, en tanto el PRI había sufrido una derrota histórica y buscó participar para acceder a los recursos de Hábitat III a través del involucramiento estatal y justo menos de un año antes de los comicios municipales. Esta situación se logra observar la tabla ocho.

Una vez expuesto lo anterior, se observa cómo el programa se relaciona principalmente con uno de los pilares de la teoría institucional, el regulativo, así como con un elemento del mismo, la coordinación. Conforme lo anterior, el programa Hábitat III indica los lineamientos necesarios a seguir, o las regulaciones, para acceder a sus recursos. De tal suerte, gracias a que el

municipio desarrolló un PTO acorde con el PMU y cumplió con los requisitos reglamentarios necesarios, donde se consideran trece puntos diagnósticos donde se debe canalizar el recurso, esta acción, a pesar de analizar distintas variables, resalta el uso prioritario de lineamientos regulativos para generar una suerte de plan de implementación de recursos.

Así, la situación anterior representa un indicio de debilidad pues, aunque existan visionarios de alta capacidad, como los actores involucrados en el diseño del PTO, ellos por sí mismos no lograrían identificar todos los aspectos, o necesidades prioritarias (cfr. Boin y Christensen, 2008) pues, para este caso, la información proveniente tanto de actores ciudadanos, como de la administración municipal, habrían brindado una visión más amplia y distinta a la generada en los escritorios en tanto dichos actores son quienes identifican, de primera mano, dónde se debe dar prioridad.

Aunado a lo anterior, aunque los aspectos regulativos faciliten la coordinación gracias a su establecimiento de jerarquías, autoridades, procedimientos, líneas de comunicación, etc., además de instaurar sanciones debido al no cumplimiento de lo acordado, esto no garantiza el cumplimiento de los objetivos en el tiempo pues el personal encargado también se conduce por medio de reglas no escritas derivadas de los usos, las costumbres, códigos conductuales, de valores, etc., lo cual, como se ha señalado, no puede ser identificado únicamente por medio de algunos actores virtuosos y en un escritorio, sino se necesita la implementación y la retroalimentación para lograrlo o, en su caso, para identificar y reaccionar ante los cambios contextuales (Simon, 1982; Christensen, Laegreid, Roness and Rovik, 2007; Ayala, 2000).

Conclusiones

Como se puede observar, el caso de la implementación del programa Hábitat III en el municipio de Ecatepec, ha presentado muchas particularidades a resaltadas en el documento. En primer lugar, se identifica como caso especial por ser uno de los municipios que conforman la ZMVM y de mayor población en el país. Su superficie es mayoritariamente urbana por lo cual surgen necesidades de carácter específico. En la demarcación, con miras a cumplir los requisitos para acceder a los recursos Hábitat III, se requirió generar un PTO, acorde al PMU municipal, así como al PND, por lo cual se consultaron diversas legislaciones de los tres niveles de gobierno.

De tal suerte, con miras a elaborar una imagen contextual del municipio, se consideraron distintos aspectos sociodemográficos relevantes y relacionados con los objetivos del programa como lo son: territorio, nivel de urbanización, de educación, migración, derechohabiencia, ocupación, su nivel y número de personal, población económicamente activa y ocupación. Lo anterior debido a que los elementos mencionados presentan una imagen sobre las necesidades particulares en el municipio.

A continuación, en el trabajo se expuso cómo la primera vez cuando se accedió a los recursos del programa, en 2015, existió una participación y coordinación únicamente entre los niveles de gobierno federal, y municipal, por medio de la SEDATU y la presidencia municipal, respectivamente. En esta ocasión, el municipio buscaba implementar los recursos de Hábitat II, no conforme

un análisis exhaustivo de necesidades, sino alineado a los objetivos del PND 2013-2018.

Esta situación cambiaría para 2020 en tres aspectos relevantes. Primero, aunque el gobierno federal se involucrara con su misma agencia, SEDATU, ahora sí existió participación del gobierno Estatal, por medio de la SEDUO, y el municipio ya no se involucraría por medio de la presidencia, sino a través de dos de sus agencias, la Dirección de Medio Ambiente y Ecología, y la Dirección de Obras Públicas. Segundo, no sólo participaron agencias estatales, también contaron con el acompañamiento y participación, en el diseño y diagnóstico, del Instituto de Geografía de la UNAM.

Tercero, a diferencia de 2015, no sólo se buscó un alineamiento con los objetivos del PND, sino se procuró elaborar un diagnóstico y, en consecuencia, un plan donde se señalarían los lugares donde se debían aplicar prioritariamente los recursos de Hábitat III. Este consistió en trece puntos, con múltiples variantes, que son: fundamentación jurídica y de planeación; sistema urbano; medio ambiente; vulnerabilidad y riesgos; movilidad y conectividad; vivienda; población; desarrollo social y económico; equipamiento público; espacios públicos; infraestructura y servicios; tenencia de la tierra y formación de asentamientos irregulares; y definición colectiva de la ciudad.

Por último, se logró identificar cómo elementos políticos pudieron representar un aspecto relevante en la participación de los actores políticos y sociales, así como en la manera en la cual se diseñó el programa tanto en 2015 y 2020. En adición, se observa, conforme a los aspectos institucionales, que en realidad un punto común entre las acciones para acceder a los recursos de Hábitat I y III, fue el diseño de planes de escritorio, donde no se consideraron actores cercanos a los problemas prioritarios en la municipalidad, como lo son la ciudadanía y de la administración municipal quienes podrían haber brindado información relevante. De igual modo, se logró observar cómo la coordinación únicamente se fomentó por medio de elementos regulativos formales, plasmados en los planes, pero no se consideraron las reglas no escritas, mismas que pueden contribuir tanto a un mejoramiento en la coordinación, como al éxito en el tiempo acerca del cumplimiento de las metas u objetivos expuestos en los planes y programas, pues los contextos son cambiantes.

Referencias

- Ayala, E. (2000). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bode, I., & Culebro Moreno, J. E. (2014). La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: Un estudio comparativo entre Alemania y México. *Región y sociedad*, 26(61), 235-266.
- Boin, A. y Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership" *Administration & Society*. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297.
- Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.

- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2015). Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (63), 33-64.
- Cejudo, Guillermo M.; Michel, Cynthia L.; (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, núm. Enero-junio, pp. 3-31.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. y Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.
- Delgado Campos, V. I., & Culebro Moreno, J. E. (2019). Social policy and transfer of public policies. Coordination and learning in the National Crusade against Hunger in Mexico. *Revista de El Colegio de San Luis*, 9(20), 215-239.
- DOF (2015). "ACUERDO de Coordinación Específico para la distribución y ejercicio de los subsidios del Programa Hábitat, Vertientes General e Intervenciones Preventivas, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, que suscriben la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México". *Diario Oficial de la Federación*. México.
- IEEM (2019). Numeralia. Resultados electorales de gobernadores y de municipios. México: IEEM, en línea en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 10 de abril de 2019.
- IEEM (2021). *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021*. México: IEEM, en línea en: https://www.ieem.org.mx/prep2021/prep_ieem_escritorio/ayuntamientos/detalle_por_candidato_municipio.html?municipio=34, consultado en línea el 10 de enero de 2022.
- INE (2019). Atlas de Resultados Electorales Federales. México: INE, en línea en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales/, consultado el 10 de abril de 2019.
- North, D. C. (1995). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México.
- PTO (2020). "Programa Territorial Operativo". *Programa de Mejoramiento Urbano*. México, SEDATU.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (Eds.). (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge university press.
- Simon, H. (1982). El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa. Argentina: Economía de la Empresa.
- Ziccardi, A. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de población*, 14(58), 127-139.