

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL POR DECRETO PRESIDENCIAL DEL 27 DE ABRIL DE 1981



DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LEÓN, GUANAJUATO, DE LAS ACCIONES PROGRAMADAS DE 2015 A 2021 A LA GOBERNANZA

ARTÍCULO PUBLICABLE EN REVISTA ESPECIALIZADA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA
JOSÉ CRISTIAN URRUTIA NEGRETE

ASESOR
DR. MARIO IVÁN PATIÑO RODRÍGUEZ MALPICA

LEÓN, GTO.

2022

DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA ADECUADA EN LEÓN, GUANAJUATO: DE LAS ACCIONES PROGRAMÁTICAS A LA GOBERNANZA

José Cristian Urrutia Negrete, estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública.

Resumen.

Las políticas públicas son el instrumento de mayor relevancia que tienen los gobiernos, más allá de las otras acciones que ya realiza. Este artículo caracteriza los últimos seis años de ejecución de las acciones en materia de vivienda que el gobierno municipal de León, Guanajuato, ha ido consolidado de conformidad a su competencia reglamentaria. Se analiza el alcance de estas acciones y la relación que guarda con el diseño de una política pública en materia de vivienda. Finalmente se definen elementos sustanciales para el fortalecimiento institucional.

Palabras clave: política gubernamental, política de la vivienda, gobierno, gobernabilidad.

Abstract.

Public policies are the most relevant instrument that governments have, beyond the other actions they already carry out. This article characterizes the last six years of execution of actions in the matter of housing that the municipal government of León, Guanajuato, has been consolidated in accordance with its regulatory competence. The scopes of these actions and their relationship with the design of a public policy on housing are analyzed. Finally, substantial elements are defined for institutional strengthening.

Keywords: *government policy, housing policy, government, governance.*

INTRODUCCIÓN.

El acceso a una vivienda adecuada es un derecho humano, que se puede instrumentalizar por medio de políticas públicas bien articuladas que, de manera integral, incorpore las acciones programáticas desarrolladas entre 2015 y 2021 en el municipio de León, Guanajuato. La anterior se fortalece con los elementos teóricos que la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza pueden aportar para un periodo constitucional subsecuente.

A esta política, primero se pueden agregar aquellas acciones estratégicas que forman parte de las actuales metas internas del organismo operador de esta política, el Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI).

En segunda parte, la idea se desarrolla a partir de un análisis teórico-conceptual, que confronta los macro-procesos que ya realiza el Instituto y los elementos mínimos que forman parte del diseño de una política pública.

Como tercer punto, se analiza el estado del arte de las políticas públicas y su alineación en materia de vivienda con los instrumentos de planeación locales, así como con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) en el contexto de la Agenda 2030, propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Por último, se consideran los alcances actuales de los procesos que ya se desarrollan y los elementos sustanciales aplicados para el diseño de una política pública en materia de vivienda.

A continuación, se presentan algunos antecedentes sobre el desarrollo de la política de vivienda en el municipio de León, Guanajuato. Enseguida, se exponen algunos elementos teóricos en torno al derecho humano a la vivienda adecuada, la NGP, la

gobernanza y las políticas de vivienda, que detonarían un cambio de paradigma en la instrumentación esta política. Posteriormente, se describe el contexto del presente artículo para, finalmente, emitir algunas recomendaciones, limitaciones y alcances que tiene el artículo y conclusiones generales.

ANTECEDENTES.

Es importante considerar que algunas de las acciones que desarrolla el IMUVI se encuentran sustentadas en los programas de gobierno y el avance de sus metas reportadas por medio de los informes anuales.

De igual manera, como elemento central de la política pública, la participación ciudadana debe de ser el eje conductor de los procesos que administra la entidad paramunicipal, con el fin de instrumentar los elementos mínimos previstos para la construcción de la gobernanza y la NGP.

En el municipio de León, Guanajuato, las acciones de vivienda emanan de la política social que el gobierno ha tenido vigente en los últimos treinta años; sin embargo, este orden tiene la oportunidad de aprovechar las metas superadas, así como los pendientes y áreas de oportunidad que han tenido las últimas dos administraciones municipales.

El IMUVI se constituye el 7 de febrero de 1998, a partir de la fusión del fideicomiso público paramunicipal, denominado Fondo Popular de Vivienda, dedicado a la venta de lotes a personas de bajos recursos y la Dirección de Asentamientos Humanos Irregulares, dependencia encargada del proceso de regularización de asentamientos humanos. A partir de entonces, este organismo tuvo diversos cambios que le permitieron robustecer su actuación pública.

Este punto de partida se toma como referencia histórico-normativa para el diseño una política pública de vivienda, bajo la perspectiva de la gobernanza y la NGP, en aras de instrumentar la participación ciudadana en cada uno de sus procesos y hacer vigente un instrumento útil de planeación.

El IMUVI es hoy prácticamente el único organismo descentralizado paramunicipal en México que conjunta tres grandes áreas de acción: la regularización de asentamientos, el desarrollo de vivienda social y recientemente el registro y atención de condominios, ya que es a finales de la administración 2015-2018 cuando se aprobó el primer Reglamento de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Municipio de León, Guanajuato, siendo el único municipio del Estado que regula esta materia. Con los alcances de este organismo descentralizado, el gobierno municipal puede innovar en la certificación de sus procesos, profesionalizar del sector público e incorporar mecanismos directos de participación ciudadana.

Actualmente el Instituto ejecuta cada una de sus acciones, de conformidad con la programación gubernamental que se dicta desde el Ayuntamiento de León, por medio de la aprobación y ejecución del Programa de Gobierno. Al igual que todas las dependencias y entidades de la administración pública municipal, el monitoreo institucional de sus objetivos está en concordancia con las metas pactadas de manera trianual en este instrumento de planeación.

Sin embargo, no todas las acciones que realiza se encuentran descritas en el programa de gobierno y al dotársele de personalidad jurídica y patrimonio propio, el IMUVI tiene la oportunidad de generar su propio instrumento de la planeación que articule todas las acciones que ya desempeña y armonice su vinculación con toda la administración pública.

DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA GOBERNANZA HABITACIONAL.

La hipótesis de este trabajo parte de la distinción entre las acciones que integran un instrumento de planeación y aquellas que lo hacen de una política pública. En los actuales instrumentos de planeación no existe una política pública como tal. No obstante, en los últimos seis años, el gobierno municipal de León ejecutó diversas acciones que podrían servir de base para el diseño y eventual implementación y evaluación de una política pública de vivienda, con la finalidad de aportar los elementos mínimos para la participación ciudadana.

En general, las entidades públicas se estructuran orgánicamente para dar cabal cumplimiento con sus objetivos institucionales. Su restructuración genera instrumentos de planeación que deben de estar dotados de orden y mando. Para el caso de los organismos descentralizados, se debe aprovechar las potencialidades que implican su personalidad jurídica y patrimonio propios.

Este apartado expone la literatura disponible en materia del derecho humano a la vivienda adecuada con el fin de ligarlo a las perspectivas de gobernanza y NGP, que den soporte teórico y metodológico para el diseño de políticas públicas e instrumentación de la participación ciudadana.

Derecho humano a la vivienda adecuada.

En México la Comisión Nacional de Vivienda es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene por objeto el fomento, la coordinación, la promoción y la instrumentación de la Política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal.

A través de esta institución, los diversos organismos de las entidades federativas y sus municipios coordinan esfuerzos para sumar al objeto de instrumentar la política nacional de vivienda. En Guanajuato es la Comisión de Vivienda del Estado la que desempeña este papel hasta el año 2019, año en que sus atribuciones pasaron a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

A pesar de la existencia de estas instituciones, el municipio como núcleo de la Federación, sigue siendo el orden gubernamental más cercano a la ciudadanía, pero sus atribuciones reglamentarias están acotadas a la regularización de los asentamientos y de forma limitada, al desarrollo de vivienda social.

La vivienda fue reconocida como derecho humano a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. De esta manera tenemos un primer elemento en el que la vivienda forma parte de los derechos sociales, pero también de los económicos y culturales.

En ese sentido, el derecho humano a la vivienda no debe de ejecutarse solamente desde la perspectiva de una lógica de política social, sino como un elemento con autonomía operacional.

Otros tratados internacionales de derechos humanos han mencionado desde los años sesenta del siglo pasado el derecho a una vivienda digna y decorosa. No obstante, el marco normativo internacional que da soporte al derecho humano a una vivienda adecuada, actualmente millones de personas en todo el mundo quienes carecen de una vivienda. Cabe señalar que el concepto de vivienda digna ha migrado para hablar ahora de una vivienda adecuada, ya que “la concepción de vivienda digna es totalmente subjetiva” (Mejía-Escalante, 2016).

De acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el mundo existen alrededor de mil millones de personas que carecen de este derecho (2010). Los problemas que ello genera para los países en desarrollo tienen otras consecuencias, que vulneran el tejido social, ya que para Trilla:

(...) la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad de las viviendas siguen siendo una preocupación común en la mayoría de los países, acentuada en los últimos veinte años a problema de la conciencia del papel múltiple que la vivienda desempeña en la cohesión económica y social y, por tanto, de su trascendencia en las políticas de integración (Trilla, 2001:8).

Esto significa fortalecer el actuar de todos los órdenes de gobierno, con el fin de que articulen esfuerzos que consoliden el quehacer público. Al hacerlo acercar los servicios que permitan generar las condiciones para acceder a una vivienda adecuada.

También incentivar la coparticipación, bajo nuevos enfoques que les permitan legitimar sus acciones y garantizar la accesibilidad a soluciones eficaces, con base en una “gobernanza habitacional”, que legitime las acciones gubernamentales.

La nueva gestión pública en los instrumentos de planeación.

La NGP nace en los años sesenta del siglo pasado en los Estados Unidos de América, con la perspectiva de mejorar las estructuras y los procesos gubernamentales clásicos y tradicionales que robustecían a un Estado cada vez más pesado en términos presupuestales y estructurales con procesos tortuosos y burocráticos.

En México, la NGP comenzó a incorporar elementos del mercado para ser compartidos desde la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil a partir de los años noventa, con la finalidad de adelgazar la estructura gubernamental. Hasta la fecha

la cooperación entre gobierno y sociedad se ha ido consolidando cada vez más, a pesar de las resistencias por regresar a un Estado de Bienestar soportado por el propio gobierno. Para García, la NGP permite que:

(...) La colaboración del sector público con otras entidades puede entenderse como acuerdos donde el sector público y distintos socios cooperan en la obtención de los objetivos marcados, bajo un criterio de reparto de autoridad y responsabilidad, compartiendo sus recursos y conocimientos, el riesgo asumido y el beneficio obtenido (García, 2007:48).

A pesar de ello, en el marco del diseño de las acciones gubernamentales, las prácticas siguen siendo obsoletas y parten de la idea de incorporar la agenda de los partidos políticos, ocurrencias, diagnósticos limitados o con el solo ideario del espectro político-ideológico del candidato o partido electo.

La posibilidad de profesionalizar esta tarea se ha dado por medio de los institutos de planeación, desde hace aproximadamente 27 años, toda vez que el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) es el primer instituto de planeación municipal en México, fundado en 1994, para que los instrumentos de planeación, ya sea planes de desarrollo, programas de gobierno y planes sectoriales se diseñen y desarrollen, considerando el factor político, pero incorporándole metodología y diseño de alineación presupuestal. Sin embargo, lejos están los ejercicios de participación ciudadana plena en el diseño de estos instrumentos, ya que la limitada convocatoria o formalidad de realizar foros ciudadanos o talleres donde se convoca a la ciudadanía a participar por parte estas entidades son también obsoletos, mal organizados en cuanto a logística y poco útiles para el gobierno.

Este tipo de herramientas siguen siendo una forma falaz de maquillar a la participación ciudadana desde el acarreo o con formatos que se proyectan como *foros*

cuando en realidad son eventos protocolarios, discursivos o de aplicación masiva de encuestas.

Sin embargo, dada la experiencia generada en los gobiernos locales en México, cabe siempre la posibilidad de que se aproveche la aparente voluntad política para aplicar instrumentos de participación ciudadana directa:

(...) es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado. En otras palabras, los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y, posteriormente, sólo posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público (Cabrero, 2005:603).

A partir de programas o de la experiencia de ejecutar acciones y políticas gubernamentales se pueden diseñar políticas públicas que instrumenten una participación ciudadana efectiva y útil. Lo es también la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar de manera activa en el diseño de las acciones de política pública a los que se les asigne presupuesto y no solo ser considerados como beneficiarios pasivos.

Existen algunas experiencias de presupuesto participativo, cuya instrumentación dota de legitimidad, identidad y cuidado por parte de la ciudadanía para con sus gobiernos. Máxime sí, como resultado de este tipo de mecanismos, además de la eficacia programática se tienen beneficios reales y palpables, con impacto social. Por eso, tal como lo indica Arellano:

(...) es necesario desarrollar una economía política de los presupuestos dirigidos a resultados. En otras palabras, es necesario comprender que (...) la discusión de resultados, impacto y desempeño es una discusión que involucra la definición y el ordenamiento de preferencias múltiples entre actores heterogéneos (Arellano, 2010:722).

Este enfoque es coherente con la perspectiva de la NGP y permite que la gobernación denote su principal elemento conductor a la ciudadanía participativa. De otra manera, las acciones establecidas en un programa de gobierno y su seguimiento de metas aducen a un sistema tradicional que encarna, en todo caso, a una política gubernamental, pero no a una política pública.

Por lo anterior, la política pública de vivienda debe de emanar como un instrumento de planeación que, desde su origen, desarrollo y conclusión, establezca mecanismos de participación ciudadana directa y que involucre actores heterogéneos.

La gobernanza como cambio de paradigma institucional.

El reto venidero para las instituciones públicas está en generar puentes de comunicación permanente y más importante aún, que el sistema democrático permita a la ciudadanía tomar decisiones. Por ello es que “(...) el enfoque de gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar, 2006:79). De un enfoque paternalista de la política social, la gobernanza sugiere mutarla hacia uno de corresponsabilidad.

La *governance* o gobernanza se entiende como un proceso de dirección de la sociedad, en torno a las metas y la organización con base en la participación activa en la toma de decisiones. En los últimos veinte años se ha comprendido que la participación ciudadana, más allá de un proceso electoral. Es la convocatoria para que las y los ciudadanos sean partícipes en comités, mesas directivas, mesas de trabajo, foros de consulta o mecanismos indirectos, maquillando la idea de un gobierno abierto a la ciudadanía con filtros de actores que son *ad hoc* al ideario político o ideológico de las administraciones públicas en turno.

Sin embargo, para que una política pública sea efectivamente pública y no solo gubernamental, el gobierno no solo debe integrar el punto de vista, muchas veces con derecho a voz, pero no a voto, sino que debe integrar las capacidades y sus acciones propuestas.

Con base en los recursos y las acciones inherentes a la ciudadanía, los gobiernos se acercan a la gobernanza. Es importante destacar que estos nuevos enfoques implementan una visión de Estado que va más allá de los procesos político-electorales. Deja la idea vieja de aquella dicotomía burocrática de política-administración, que reza: “el poder político decide y la administración pública solo ejecuta”. La profesionalización de las administraciones públicas conlleva la construcción del destino social del Estado y no hay destino social aceptable sólo con el poder del gobierno. Precisamente por eso los gobiernos tienden a desincorporar o dotar de mayores atribuciones a sus estructuras. Por ejemplo, la descentralización y la desconcentración, entendidas más allá de lo administrativo a la estructura gubernamental.

En contraparte, la gobernanza concibe a las instituciones públicas como entes coordinadores de la relación sociedad-gobierno y la manera de hacerlo posible es por medio de políticas que se alejen de las decisiones endogámicas y autocomplacientes de las dependencias y entidades gubernamentales. En la medida en que lo hagan transformarán sus políticas gubernamentales en verdaderas y auténticas políticas públicas. Hay que comprender los adjetivos, lo público va más allá de lo gubernativo.

Al respecto, la “existencia de políticas más bien –gubernamentales- y no –públicas-, es decir, de políticas que se perciben, definen, diseñan, ejecutan y evalúan en el seno del gobierno mismo y de la élite político-gubernamental” (Caldera, 2012:85), conlleva un elemento central, la participación ciudadana.

Ya se ha mencionado antes que el elemento de la participación ciudadana debe entenderse como permanente, con poder de decisión e inmerso en cada etapa de la política pública emprendida.

Lograr lo anterior no es sencillo, ya que más allá de los cambios regulatorios y estructurales, la modificación del paradigma paternalista de la administración pública sigue funcionando en muchas ocasiones bajo la premisa de quienes piensan que por ser decisores son dueños de los recursos públicos, configurando una postura patrimonialista del servicio público por parte de quienes tiene poder de decisión y de mando sobre los recursos públicos (Majone, 1997:70).

Siendo así, el diseño de una política pública se vuelve complejo y con diversos elementos diagnósticos que considerar, como la resistencia al cambio, la mutación administrativa, pero lo más importante la voluntad política de los tomadores de decisiones para abrir al gobierno a una participación ciudadana efectiva y útil.

Abrirse sin metodología, organización o logística desgasta la credibilidad tanto del gobierno como de la propia ciudadanía. De tal forma, “gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental” (Aguilar, 1992:32).

Es por ello que al ser más trascendente lo público y la relación de comunicación directa con la ciudadanía, es conveniente que se consideren todos los factores operacionales pertinentes para el éxito de la política pública.

El derrotero más importante será pasar de la política gubernamental a la política pública y de la participación *ad hoc* a las instituciones a la verdadera participación

ciudadana, que signifique “el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia” (Merino, 2019:80).

De esta manera, al internalizar lo público, sociedad y gobierno, cambia la cosmovisión del gobernante-gobernado a una de entera gobernanza, donde interviene una verdadera política pública, cuyo elemento diferenciador con otro tipo de política es la participación ciudadana efectiva.

Nuevo enfoque de la política de vivienda.

La perspectiva de la política de vivienda debe centrarse en fortalecer la potencialidad urbana de la ciudad, ya que una de las particularidades más importantes de las políticas públicas en esta materia es la necesidad de adaptarse a su entorno.

Como ya se ha dicho, la principal diferencia entre una política pública y una política gubernamental radica en la participación ciudadana y tratándose de una política pública de vivienda las “ciudades no deben construirse ajenas a las demandas de quienes las habitan” (Cendrés, 2012:206).

La definición de vivienda varía, ya que “(...) la concepción de lo que es una vivienda está íntimamente ligada a los estándares socialmente aceptados para cada caso en particular, lo que a su vez demanda una actuación pública concreta que influya, aliente o restrinja el proceder respecto a esta problemática” (Quijada, 2021:91).

Debe tenerse en cuenta la desconexión política y administrativa de quienes toman las decisiones en materia de vivienda social, con respecto de quienes la habitan. De acuerdo con Carolina Hernández (2021), en México la vivienda de interés social “tiene

mucho de interés y poco de social”. Los discursos políticos de las autoridades que hacen uso de la arenga para describir las bondades de la vivienda popular muchas veces están desconectados de la realidad que estos viven de manera propia, dado un contexto de privilegio habitacional, como el de los llamados “clúster privados” en vivienda horizontal. Empezando por la visión romántica, técnica o académica de la arquitectura contra la funcionalidad y en general, la visión de quienes hacen las políticas o analizan la situación de la vivienda, que puede diferir en mucho de la opinión de quienes la habitan.

Mientras para las autoridades, los cuestionamientos se centran en lo urbano, como la carencia de equipamientos, mala calidad de los servicios y ubicación, en el sentido de la densificación de la ciudad o el desarrollo urbano, para los beneficiarios el problema central es la falta de espacio en las viviendas, su calidad constructiva y la problemática de seguridad en los conjuntos (López, y Leal, 2021:269).

Por eso es que vemos a tantos actores políticos hablar tan bien de la vivienda social que desarrollan, pero serían incapaces de vivir en ella.

Desde la perspectiva teórica, todo proceso de análisis debe de significar el diagnóstico del objeto de estudio, con el fin de no limitar los logros y reportando solamente las condiciones definitivas, sino señalando los elementos de innovación y progreso registrados, así como aquellos donde hace falta poner mayor énfasis en los proyectos de vivienda social.

En el IMUVI realizar un diagnóstico para consolidar el diseño de su propia política pública, emana de la necesidad de abonar con amplitud a la orientación que supone que la vivienda es *per se* un tipo de política, que encuentra su naturaleza en los ODS, así como en otras fuentes del derecho internacional público y los instrumentos locales, tanto nacionales, del estado de Guanajuato y los propios ya existentes en el municipio.

Contexto de la vivienda en León

Se toma de referencia lo estipulado en los instrumentos reglamentarios vigentes para el Instituto, así como las disposiciones administrativas que le son propias, por mandato del Ayuntamiento de León. Especialmente en donde se expone la titularidad de este organismo para operar la política pública de vivienda en uno de los municipios de mayor relevancia nacional en la materia, tanto por sus necesidades de atención como por las oportunidades que tiene para refrendar su relevancia institucional. El censo de población y vivienda 2020, coloca a León como el segundo municipio más poblado del país, con más de 1 millón 720 mil habitantes, solo superado por Tijuana. Cabe señalar que no se considera a la alcaldía de Iztapalapa por tener un tratamiento constitucional distinto al ámbito de las competencias de un municipio, aun cuando en efecto es el segundo conglomerado poblacional más importante del país.

De acuerdo con la actualización al Plan Municipal de Desarrollo, León Hacia el Futuro, Visión 2045, los asentamientos humanos de origen irregular que cuentan con más del 30% de consolidación y que cumplen con los requisitos legales de las disposiciones administrativas, ascienden a un total de 113. La consolidación se obtiene por medio de censos en campo que levanta directamente el IMUVI, por medio de su área social, con el fin de verificar el número de lotes que se encuentran ocupados y pueden clasificarse como casas habitación o casas provisionales. Estas últimas infieren la ocupación del lote, pero cuya vivienda puede estar asentada con materiales endebles como láminas, madera, cartón, etc.

En 2015 existían 386 mil 977 viviendas particulares habitadas en el municipio. En 2020, esta cifra superó las 440 mil, de las cuales el 93% se clasifican como vivienda independiente, 5.9% como departamentos y 0.5 % como otros tipos de vivienda (INEGI, 2020).

Con relación a la tenencia de la tierra, en la última década la vivienda propia se redujo en términos porcentuales tanto en el ámbito nacional como en el local. En el contexto municipal, de 2015 a 2020 decreció de 65.4% a 64.7%, mientras que la vivienda arrendada aumentó de 21.4% a 23.04%, por encima de la media nacional y estatal (INEGI, 2020).

Cabe destacar que, en el cuarto trimestre de 2020, en León, Guanajuato, el 46.8% de la población ocupada contó con un ingreso de hasta dos salarios mínimos y el 47.3% presentó condiciones de informalidad. Lo anterior provoca que este sector de la población no pueda acceder a una vivienda adecuada, debido a que no tienen los ingresos suficientes ni las prestaciones laborales que les permitan obtener un crédito para adquirirla (INEGI, 2015).

De las 276 mil 717 viviendas propias que hay en León, el 58.4% se adquirió con recursos propios o a través de crédito de algún organismo nacional de vivienda, como el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; entre otros. El 21.3% se mandó construir, el 15.3% autoconstruyó y el resto de obtuvo por herencia o donación gubernamental (INEGI, 2015).

En 2020 León ocupó la sexta posición a nivel nacional dentro de los municipios con mayor cantidad de viviendas particulares habitadas. Sin embargo, existen 70 mil 778 viviendas no habitadas, de las cuales 60 mil 137 son viviendas deshabitadas y 10 mil 641 son de uso temporal.

Dentro del área urbana existen 5 mil 823 hectáreas de baldíos que cuentan con toda la infraestructura en cuanto a pavimentación y servicios. Sin embargo, experimentan

un proceso de especulación debido a que los propietarios retienen el suelo únicamente para beneficiarse de su demanda, lo que conlleva necesariamente a un incremento indirecto del precio de la vivienda que, a su vez, dificulta su acceso a la misma.

Entre septiembre de 2015 y agosto de 2021 se aprobaron 33 asentamientos para su regularización, se tienen detectados 113 con al menos el 30% de consolidación y se han regularizado 378 desde 1998. Se construyeron 610 viviendas, se dejaron en proceso 253 y en proyecto 1,220. En materia condominal se realizaron 6,842 acciones, de las cuales 1,233 corresponden al registro en el primer padrón municipal de condominios.

La descripción del problema público por el que se sustentan los programas que opera el IMUVI es el número de personas que habitan en asentamientos humanos de origen irregular y que han proliferado, debido a la posibilidad para iniciar trámite de regularización, lo que provoca más personas en situación de vulnerabilidad. Al no contar con servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electrificación, la situación de vulnerabilidad intensifica las condiciones de las personas que habitan en estos asentamientos.

Las personas que habitan en los polígonos de desarrollo son las más afectadas, dado los altos índices delictivos, rezago educativo, consumo de drogas y la falta de oportunidades para acceder a un trabajo decente, maximizan el problema contextual de las zonas. Existen identificados sub-polígonos de alta marginalidad, que dentro de los polígonos de desarrollo han ido agravando su problemática.

Desde que se creó el IMUVI la política ha tendido a la regularización y escrituración de lotes de origen irregular. Apenas una parte programática del Instituto ha sido destinada a desarrollo de vivienda social y en todo caso, depende en gran medida de los

subsidios que se logren gestionar de la Federación o de los convenios con instituciones sociales dedicadas al desarrollo de vivienda social.

De continuar con esta lógica, además de no cumplir con el objeto institucional, se estaría provocando la proliferación de más asentamientos, que tarde o temprano ven como salida fácil el inicio de su proceso de regularización y por más que existan soluciones de vivienda desarrolladas, no se alcanzaría a cubrir al amplio sector poblacional en una ciudad que sigue creciendo, con todo el desorden en materia de ordenamiento urbano y territorial conlleva. Esto implicaría también un cambio de paradigma en la manera de operar del Instituto.

Por ello, es necesaria una política pública que cambie el enfoque hacia la generación de proyectos y desarrollos de vivienda social intraurbana, que le apuesten a la redensificación, aprovechando los lotes baldíos y las viviendas deshabitadas que se encuentran dentro de la ciudad, además de seguir apostando al desarrollo de vivienda vertical y también a la regularización, pero de manera estratégica y no inercial.

Ello implica verificar un análisis de la población afectada por el problema público, la cuantificación de costos sociales del mismo y la opinión de expertos para el análisis.

Desde un análisis económico y de eficiencia respecto a las fallas del mercado, se debe considerar el *Principio de Pareto*, en el que el 80% de las consecuencias proviene del 20% de las causas, aproximadamente, para plantear el análisis del problema en el diseño de la política de vivienda. En ese sentido, se debe analizar cómo el gobierno municipal puede seguir autorizando la regularización de asentamientos humanos de origen irregular, sin que ello incentive la proliferación de nuevos de los mismos, limitando el derecho humano de adquirir una vivienda adecuada y toda vez que, si se regulariza por la inercia de una meta, se incentiva indirectamente la proliferación de más asentamientos.

Desde la perspectiva de la *eficiencia de Kaldor-Hicks* se establece que, una política sería más eficiente que otra, si las personas que mejoran pueden compensar a aquellas que empeoran y, por tanto, lo óptimo es que la población más afectada pudiera tener el mejor beneficio durante el desarrollo de la propia política.

Siendo así, evidentemente la regularización de asentamientos humanos tiene que ser atendida por el gobierno municipal de León. No obstante, la lógica debe de verse como un efecto y no como una causa del problema público. Actualmente, desde la Metodología del Marco Lógico que da soporte a las acciones de regularización que realiza el IMUVI se desprenden como un componente, a partir de un medio de árbol de objetivos y éste, por ende, como causa del problema principal.

Por lo anterior, aquí se puede detectar al menos una falla de mercado, consistente en la información asimétrica que “se presenta en una situación en la que uno de los actores, en una transacción de mercado, tiene información diferente de la que tienen los otros actores” (Franco, 2012:160), y donde las personas que no tienen posibilidad de acceder a mecanismos de financiamiento público tradicional, como el INFONAVIT o FOVISSTE, tienen información distinta, respecto a las personas que cuentan con prestaciones sociales o cuyo nivel socioeconómico les permite acceder al mercado hipotecario bancario.

Bajo la lógica del *Principio de Pareto*, donde la minoría de las causas provoca la mayoría de los efectos, se propone desarrollar la causa de la proliferación de los asentamientos irregulares, como elemento central del problema público matriz que define a la política de vivienda. No desde la lógica de su atención prioritaria, como se ha venido haciendo por el gobierno municipal desde antes de la creación del IMUVI, sino como un efecto, provocada por limitadas acciones que ha permitido su proliferación.

Esto permitirá que el enfoque institucional sea el cambio de paradigma para atender la regularización de asentamientos humanos consolidados hacia una política de desarrollo de vivienda, que es finalmente lo que causa la proliferación irregular.

Lo anterior reduciría la inercia de la existencia de asentamientos humanos de origen irregular con una consolidación de 30% o más en el número de lotes ocupados como casa habitación y el 70% de comercialización. sí lo señala el artículo 7 de las Disposiciones Administrativas que Establecen el Proceso para la Regularización de Asentamientos Humanos en Zonas Urbanas y Rurales del Municipio de León, Guanajuato, vigentes y aprobadas por el H. Ayuntamiento en 2017.

Ahora bien, la identificación del problema que se realiza por programa presupuestario corresponde a una metodología que, si bien ayuda en términos operativos no es aterrizable al momento del diseñar una política pública. Para ello es necesario utilizar la Metodología del Marco Lógico (MML) con el propósito de ligar las recomendaciones de estas líneas a la práctica publiadministrativa, que tiene como soporte el marco jurídico y operativo que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal utilizan para ello.

En México esta metodología ya es el estándar por el cual se diseñan los programas presupuestarios, que son monitoreables y permiten las metas de gobierno mediante indicadores. La propuesta innovadora en ese sentido primero sería aprovechar esta metodología para efectos de dar trazabilidad a la política pública pretendida.

Cada programa presupuestario depende tanto de los insumos que se desarrollen en la campaña electoral de la que resulte el gobierno electo, como de las propias propuestas del candidato o de las y los candidatos de la planilla, del partido político o de la agenda de aquellos actores extraparlíticos que respalden dicha candidatura.

Por otra parte, se tiene un insumo sobre la inercia gubernamental, que deriva de los ejercicios propios de planeación municipal que se tienen y se han desarrollado a través de los años. En este último caso, el IMPLAN, ha tenido continuidad en por lo menos los últimos cuatro trienios. Desarrollan actualmente la propuesta de programa de gobierno al equipo entrante, con base en lo realizado, pero también como un insumo propiamente político, donde se torna flexible a la idea que el actor político en campaña propone, con base en su plataforma político-electoral.

Para fortalecer el análisis causal del problema, pero también para desarrollar los principales efectos que conlleva el mismo, es necesario realizar un árbol de problemas, cuya metodología es coherente con la MML, que valida el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y que ha venido desarrollándose como base para construir el Presupuesto Basado en Resultados, implementado en la Presidencia Municipal de León, para el caso del seguimiento a los programas presupuestarios que emanan del Programa de Gobierno.

El árbol de problemas sirve como referencia para construir el árbol de objetivos, donde se engloban a las principales causas del problema público, pero ahora como medios para lograr los fines previstos por la política pública de vivienda. Éstos también son coherentes con los macro-procesos que, en ejercicio de las atribuciones reglamentarias y administrativas que tiene el IMUVI, desarrolla y tiene capacidad técnica, jurídica y financiera.

Sobre la población potencial y objetivo de la política, se determina que son aproximadamente 224 mil personas, las que radican en la totalidad de los asentamientos humanos de origen irregular en León, Guanajuato, de conformidad con el inventario municipal en la materia (2020).

Las características de esta población implican condiciones de vulnerabilidad social y económica que implica un poder adquisitivo reducido y carencia de accesibilidad a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electrificación que pueden ser atendidas.

De acuerdo con Franco (2012): “es necesario saber qué soluciones se han implementado para problemas similares (...) uno de prácticas actuales y uno de mejores prácticas de políticas públicas”, por lo que se identifican *buenas prácticas* desarrolladas por el Instituto u otras nacionales o internacionales y que nutren la política pública de vivienda adecuada, donde el elemento diferenciador sea la participación ciudadana, que de manera efectiva se involucre activamente en el diseño, la implementación o la evaluación de la misma, más allá de que se trate el tema de vivienda u otros de donde se puedan tomar algunas consideraciones. Algunas buenas prácticas locales, nacionales e internacionales las podemos encontrar en la policía comunitaria en Cherán, Michoacán, o el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil.

La mejor opción entre las alternativas de buenas prácticas y a partir del análisis de problemas y de soluciones planteada con anterioridad, sin lugar a dudas es la estrategia desarrollada por el propio IMUVI sobre el *Concurso Nacional de Ideas*, ya que incorpora a la participación ciudadana desde el diseño de la propuesta de proyectos de vivienda susceptibles a convertirse en obra pública. A partir de ello el objetivo más importante de la política pública de vivienda adecuada debe de ser el desarrollo de vivienda social intraurbana. En el primer concurso de 2017 resultó ganador el proyecto para la colonia “Buenos Aires”, el segundo en 2019 para la colonia “Cumbres de la Piscina” y en 2021 se ha convocado para NY401 en Las Américas.

Se cuenta con las atribuciones normativas por parte del Ayuntamiento sobre los procesos que realiza el Instituto, pero se requiere reglamentación municipal específica

para el desarrollo de vivienda social. Actualmente se cuenta con el Reglamento para la Constitución del IMUVI, Reglamento Interior del IMUVI, Disposiciones Administrativas que establecen el proceso para la Regularización de Asentamientos Humanos en zonas urbanas y rurales del municipio de León, Guanajuato y Reglamento de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el municipio de León, Guanajuato, pero no uno específico de vivienda social.

Actualmente no se tiene un enfoque sustentable para el desarrollo de la vivienda social. Algunas acciones son positivas, en coordinación con la Dirección General de Medioambiente, sin embargo, el proyecto originalmente no considera la vertiente de sustentabilidad necesaria.

Recomendaciones de política pública

Este artículo explica por qué las acciones del Programa de Gobierno de León, Guanajuato y el enfoque de política pública no significan lo mismo, a pesar de las semejanzas técnicas que pudieran existir. Los programas presupuestarios diseñados con base en la *Logical Framework Approach* o MML (Rosenberg y Posner, 1979), no necesariamente emergen de un diagnóstico y un análisis de factibilidad previo a su diseño. Con frecuencia la MML se realiza una vez definido el programa público y las acciones aprobadas por el Ayuntamiento en el Programa de Gobierno surgen a partir de las propuestas de la autoridad municipal electa y, con algo de suerte, por la afinación técnica que pueda sugerir el IMPLAN, a partir de foros, mesas de trabajo, etc, con poco alcance.

Con un enfoque hacia la participación ciudadana, cuyo objeto sea la atención focalizada de los problemas públicos, la política pública requiere además que emanen de un diagnóstico previo y que su atención sea focalizada de acuerdo a sus procesos (Franco, 2017).

Para el caso del IMUVI, por facultad reglamentaria, se han consolidado tres grandes áreas que se desarrollan en el presente artículo. Algunas coincidencias entre las dos posturas es la utilidad de la MML, que sirve para el análisis de problemas, soluciones e indicadores, así como aspectos susceptibles de configurar una política pública y que en seguida se mencionan.

Con base en los tres grandes procesos de la política pública, se emiten las siguientes limitaciones y propuestas, que se sugiere puedan ser articuladas en unidad administrativa al interior del IMUVI de acuerdo a sus competencias reglamentarias y a los procedimientos de planeación procedimental y seguimiento técnico-jurídico.

Regularización estratégica de asentamientos humanos.

Es a partir de la constitución del IMUVI, que los asentamientos humanos de origen irregular tienen una importancia significativa para diversos procesos que desempeña esta entidad paramunicipal. La gestión para la regularización de asentamientos y con ello, el seguimiento para la introducción de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electrificación, así como la escrituración pública, jugaron un papel sustancial para el objeto de la política de vivienda por entonces perseguida.

La intención fue clara, pues en la medida de que se disminuya la proliferación de asentamientos humanos de origen irregular, el gobierno tendría que garantizar tarde o temprano el acceso al derecho humano a una vivienda formal dentro de estos asentamientos, toda vez que su consolidación demanda la accesibilidad a servicios públicos. En ese proceso es importante el trabajo de promoción social que se realiza en seguimiento a la conformación de Grupos de Apoyo Para la Vivienda, configurando un esbozo de participación ciudadana. Estos Grupos, una vez ser regularice el asentamiento,

se constituyen como comités de colonos, atendidos por la Dirección General de Desarrollo de Social y Humano del municipio. Sin embargo, se tienen las siguientes limitaciones:

- a) No se cuenta con una adecuada estrategia municipal para la mitigación de la proliferación de nuevos asentamientos humanos de origen irregular. La competencia reglamentaria actual limita al IMUVI para actuar en consecuencia, ya que la atribución está dada para la Dirección General de Desarrollo Urbano.
- b) La regularización de asentamientos es definida *a priori* como una meta programática, considerando como fuente de información o compromiso gubernamental, a partir de los procesos electorales o como causante de una inadecuada política de vivienda diagnosticada en un árbol de problemas, que se realiza posterior a la aprobación de los programas de gobierno. Esto es falaz, toda vez que no es una causa, sino un efecto y porque la metodología tendría que significar primero un diagnóstico y luego pactar las metas de las acciones a realizar.
- c) La introducción de los servicios básicos depende en gran medida de las gestiones ante gobierno del Estado, con el fin de que se emitan los decretos expropiatorios, por los cuales se acredita la regularización de un asentamiento, previamente aprobada por el Ayuntamiento.

A partir de ellas, con base en el contexto de la política de vivienda y tomando en consideración el enfoque de NGP y gobernanza, analizadas previamente, se pueden configurar las siguientes propuestas:

- a) Dar la atribución reglamentaria necesaria al organismo operador de la política de vivienda, con el fin facultarle sobre el seguimiento a la verificación y acciones pertinentes para mitigar la proliferación de asentamientos humanos de origen irregular. Esto robustecería la estructura procedimental y de recursos de la

entidad, pero articularía de una mejor manera la forma en cómo se atiende este problema.

- b) Se requiere el diseño de la política pública de vivienda adecuada, considerando un estudio de diagnóstico actualizado y previo a la propuesta integral que conforme parte del programa de gobierno, ya que no se puede estar justificando la MML como insumo documental, sobre metas y acciones ya definidas. A la par, se requiere que este diagnóstico prevea a la regularización de asentamientos como efecto de una inadecuada política de vivienda y no como una de sus causas. De esta manera se cambiaría el enfoque de la regularización inercial por uno de regularización estratégica. Esta propuesta podría integrarse a un solo programa presupuestario con las acciones de mitigación de nuevos asentamientos de origen irregular, las propias para la gestión de la regularización estratégica, las de escrituración y las de introducción de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electrificación.
- c) Se propone analizar la viabilidad para que el Ayuntamiento de León tenga la competencia para dar seguimiento completo a los procesos de regularización, lo que resultaría en una mejor y expedita realización de las gestiones para la introducción de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electrificación.
- d) Se tiene la posibilidad de atraer a instituciones de educación superior al proceso de planeación urbana, con el fin de incentivar la participación ciudadana en este sector, pero también para fortalecer las estrategias desde un enfoque científico y metodológico que ya realiza conforme a su competencia reglamentaria el IMPLAN. Una posibilidad podría darse en el tenor de un consejo técnico consultivo donde participen las Universidades en vinculación con los cuerpos académicos y/o programas educativos relacionados a la planeación municipal y/o el desarrollo urbano.

Desarrollo de vivienda vertical intraurbana y por autoconstrucción.

A mediados de la primera década del siglo XXI el IMUVI atendió la causa que generaba la mitigación de la proliferación de asentamientos humanos de origen irregular, ya que comenzaría a ofertar algunas soluciones de vivienda para el sector de la población que no tenía otra opción más que asentarse en la irregularidad. Los primeros desarrollos se reportan como Unidades Básicas de Vivienda UBV (vivienda horizontal), durante la administración entre 2000-2003 y luego hasta la administración 2009-2012.

Bajo el enfoque de la NGP, la participación social por medio del gremio de profesionales de la arquitectura y desarrolladores de vivienda coadyuvarían para llevar a buen puerto esta intención. Si bien fue un buen inicio para la incorporación de la participación ciudadana, es limitada en todo sentido, dada la lógica comercial y/o gremial de las partes interesadas.

Desde ese punto de vista, la ciudadanía sigue siendo vista como mera beneficiaria y las acciones concernientes a su vinculación emergen a partir de una visión gerencial. Los primeros desarrollos de vivienda vertical y aprovechando lotes dentro de la urbe fueron “El Duraznal” y “Río Bravo”, diseñados por la administración 2012-2015 y concluidos por la administración 2015-2018. Como ya se mencionó, una innovación por demás significativa ha sido la estrategia denominada *Concurso Nacional de Ideas*, por medio de la cual el IMUVI lanza una convocatoria pública para que estudiantes y profesionales presente propuestas de proyectos ejecutivos de vivienda vertical intraurbana, con el fin de que, después de un análisis de factibilidad, forme parte de su cartera de proyectos.

Estas acciones permiten la interlocución y la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno para la ejecución de los desarrollos de vivienda, redirigiendo el presupuesto hacia los resultados. Como “Las Américas”, cuyo proyecto arquitectónico ha sido

premiado a nivel internacional, pero no ha logrado impacto entre las personas beneficiarias, o “Praderas del Sol”, que originalmente era para personas indígenas pero su aceptación no fue tal. Sin embargo, estas estrategias también tienen las siguientes limitaciones:

- a) Es necesaria la incorporación del marco de actuación de la participación ciudadana en el Consejo de Administración del IMUVI. Un buen intento de ello ha sido la incorporación de dos personas jóvenes como integrantes del mismo, pero la limitante es que tienen derecho a voz, pero no a voto. Sigue imperando la lógica gremial y corporativa en la integración de este órgano de gobierno.
- b) El *Concurso Nacional de Ideas* es un buen inicio en la incorporación de la participación ciudadana; sin embargo, limita a la obtención del premio sobre los proyectos ganadores, sin que las personas puedan seguir participando en las subsecuentes etapas.
- c) Es necesaria la revisión sobre la socialización de los proyectos de vivienda y la incorporación de la ciudadanía que está involucrada, ya sea como parte interesada por la ubicación en la que se encuentra el desarrollo o, mejor aún, como una persona que pueda ser susceptible a otorgársele crédito de vivienda para acceder a una de las soluciones que se realizarán en obra.

Por lo anterior, con base en el contexto de la política de vivienda y tomando en consideración el enfoque de NGP y gobernanza se pueden realizar las siguientes propuestas:

- a) Incorporar a sectores sociales de la población afectada a las decisiones institucionales del IMUVI. Es pertinente que se reoriente al considerarles solo como personas beneficiarias y reconocerles el pleno uso de sus derechos democráticos como personas ciudadanas.

- b) Un cambio de nombre en la estrategia del *Concurso Nacional de Ideas* tendría un mayor alcance y la generación de lineamientos o una política institucional de participación ciudadana podría fortalecer la misma, donde se prevea el seguimiento al proyecto propuesto. Respecto a la participación directa de posibles personas que pudieran acceder a un crédito, su involucramiento respecto al desarrollo mismo de la obra apropiaría el desarrollo y consolidaría un sentido de corresponsabilidad y legitimidad.
- c) Es muy importante seguir fortaleciendo las acciones de autoconstrucción de la vivienda, como una opción viable y de corresponsabilidad ciudadana, así como atender el tema de viviendas abandonadas o que pueda arrendar, todo bajo el marco de un Reglamento específico y propuesto en materia de vivienda desarrollada por el IMUVI. En ese sentido, vale la pena explorar la posibilidad de contar con un programa presupuestario, que incorpore lo antes mencionado y acciones para la gestión del crédito y subsidio de vivienda nueva.

Promoción de la cultura condominal.

El último gran macro-proceso del IMUVI se incorpora a partir de 2018, al facultar al Instituto como unidad administrativa para la atención y el registro del Padrón Municipal de Condominios.

Al hablar de corresponsabilidad en materia de la administración del régimen de condómino de inmuebles, no se debe perder de vista que el enfoque de la gobernanza representa un cambio de paradigma, donde se pasa del centro gubernamental a un sistema de gobierno y que, en consecuencia, el modo jerárquico de hacer las cosas se convierte en una forma asociativa y coordinadora con la ciudadanía. En este caso, para promover la cultura condominal en los desarrollos propios y en los que se registren en el padrón. Las limitaciones y propuestas son las siguientes:

- a) La incorporación de esta nueva atribución en materia condominal está enfocada al ámbito jurídico, lo cual no permite que otro tipo de enfoques, como el sociológico o el del trabajo social puedan ser atendidos por personas con la preparación técnica y profesional necesaria, no solo jurídica.
- b) Es necesaria la incorporación de las acciones en materia de atención y registro de condominios a los instrumentos de planeación, por medio de un solo programa presupuestario con acciones y metas establecidas, así como a la política de vivienda de manera integral, con el diseño de procedimientos con beneficiarios directos en términos de calidad.
- c) Es posible desarrollar normativamente el presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana directamente en los condominios que lo requieran y se trabaje para la mejora de su entorno o la mitigación de las problemáticas existentes en su contexto, a partir de la organización vecinal y de los acuerdos que se tomen de manera democrática y organizada.

Conclusiones

Como se revisó, el IMUVI reorientó su política de vivienda con algunos elementos para incorporar a la participación ciudadana. No obstante, la lógica de los programas de gobierno que indican sus metas trianuales no permite integrar el diseño de una genuina política pública de vivienda adecuada.

Los elementos mínimos para ello, se dan con base en el surgimiento de un proceso de diagnóstico documentado y escrito, así como un análisis de factibilidad previo a su incorporación al programa de gobierno; que sirvan para la atención de problemas públicos específicos de manera focalizada; y, que la participación ciudadana esté presente en la identificación, definición del problema y análisis de las soluciones, incorporándose

en las cuatro grandes etapas de la política pública: diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Esto dotaría de legitimidad al proceso de ejecución de las acciones gubernamentales para que la ciudadanía sea copartícipe y corresponsable. Por eso es importante reflexionar que

“(…) uno de los términos más utilizados (…) para referirse a las acciones de gobierno es el de políticas públicas. La pregunta es: ¿todo lo que hace el gobierno son políticas públicas? La respuesta es un contundente no. El gobierno hace muchas cosas y probablemente el error más común que veo (…) en los discursos es referirse a todas las acciones de gobierno como políticas públicas. Un programa público diseñado desde un escritorio (burocracia tradicional), sin que se le pregunte a la ciudadanía cuál es su opinión respecto a la definición del problema y las alternativas de solución (NGP/Gobernanza), no es política pública” (Franco, 2017).

Las limitaciones del presente artículo radican en la temporalidad analizada, bajo una perspectiva de una administración municipal caracterizada por la primera reelección de un Presidente Municipal y que no necesariamente la lógica de esta etapa será tomada para la administración que sigue. Posibles aportaciones futuras sobre la ilación que los instrumentos de planeación tienen en cada cambio de gobierno puede desarrollarse en otras investigaciones. De igual manera, la factibilidad para que el IMUVI pueda atender otros regímenes de vivienda que no están actualmente bajo su competencia.

De la misma forma, que la política pública pueda tener un documento de referencia base interno, más allá de los planes de desarrollo y programas de gobierno que ya incorporan a nivel operativo los programas presupuestarios y los proyectos y acciones que los conforman. Este cambio de paradigma institucional fortalecería la política de vivienda y la dotaría de mayor legitimidad.

Lejos ha quedado la “extinción” del IMUVI. Una declaración vertida por uno de los actores políticos durante la administración 2012-2015, que guarda registro en una nota

de Zona Franca Noticias, titulada: *“Llega Mariano Delgado al Imuvi en sustitución de Carlos Caballero”*, escrito por Fernando Velázquez el 14 de marzo de 2013.

Son importantes los cambios que se han desarrollado para la regularización en los últimos años en materia del desarrollo de vivienda y la atención de condominios, pero sin un diseño global e integral, se seguirá sobre la lógica presupuestaria de perseguir el número de la meta, sin medir el impacto real que tiene para la redensificación de la ciudad, ni la pertinencia de sus programas públicos, que en todo caso configuran una política gubernamental, pero no una política pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Estudio Introductorio*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D. (2010). *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, 599-618.
- Caldera Ortega, A. R. (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Cendrés Pérez, L. (2012). *CLACSO*. Recuperado el 23 de febrero de 2021, de La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5537.dir/gthi2-10.pdf>
- Franco Corzo, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas, una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Ciudad de México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de c.v.
- Franco Corzo, J. (12 de marzo de 2017). *YouTube*. (J. Franco Corzo, Ed.) Recuperado el 14 de agosto de 2021, de IEXE Universidad: <https://www.youtube.com/watch?v=KB-gGccOSmw&t=10s>
- López Estrada, R. E.; y, Leal Iga, J. (22 de febrero de 2021). Obtenido de Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=67c3608b-0484-429f-8e20-9f28dcf2a64c%40sessionmgr4008>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Mejía-Escalante, M. (2016). *La vivienda digna y la vivienda adecuada. Estado del debate*. Colombia. Universidad de Sao Paulo, Brasil. Recuperado el 16 de agosto de 2021. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17904/14087>
- Merino, M. (2019). *La participación ciudadana en la democracia*. México, D.F.: Instituto Nacional Electoral.
- Quijada Prado, P. A. (22 de febrero de 2021). *Políticas de vivienda en Iberoamérica: un siglo de políticas de vivienda y vivienda social: 1900-2000*. Obtenido de Ebsco: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=2&sid=20504801-0f05-4674-a0df-af952ee38039%40sdc-v-sessmgr03&bdata=Jmxhbm9ZMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edstdx.10803.398756&db=edstdx>
- Rosenberg, J., y Posner, D. (1979). *Logical Framework Approach*. Washington, D.C: United States Agency International Development.
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona, España: Fundación La Caixa.