

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y LA
IMPORTANCIA DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

NICOLÁS IGNACIO MATUS PÉREZ

DIRECTORES DE LA TESINA:

MANLIO CASTILLO SALAS

EDGAR RAMÍREZ DE LA CRUZ

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO DE 2019

Resumen

Diagnósticos recientes muestran que más de 240 mil personas viven en asentamientos irregulares en la Ciudad de México, sin embargo, el diagnóstico es incompleto en tanto contabiliza solamente a aquellos que se encuentran sobre suelo de conservación. Las dos leyes que regulan su existencia no logran conceptualizarlos legalmente y los dos programas públicos que los atienden no logran dar una solución efectiva. Con base en la literatura constructivista de problemas públicos, el objetivo de esta investigación es explicitar cómo se encuentra definido políticamente el problema público de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México y mostrar cuáles son las implicancias de esa definición en la operacionalización del problema y en la efectividad de las intervenciones. Los resultados señalan que el problema público de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México yace principalmente en un enfoque medioambiental que los culpabiliza por el deterioro de las zonas de conservación, lo cual ha provocado una homogenización del problema que impide asir su diversidad, relega su aspecto social e invisibiliza a los asentamientos irregulares urbanos, perpetuando un fuerte desconocimiento del problema de manera que las intervenciones descansan en teorías causales débiles. Esta investigación muestra la importancia de la definición de los problemas públicos evidenciándola en un caso concreto y presenta implicancias prácticas para la política pública sobre asentamientos irregulares.

Índice

1. Introducción	1
2. Estado del arte	3
2.1. Sobre asentamientos irregulares	3
2.1.1. La literatura dominante: la informalidad urbana como un proceso anómalo ...	3
2.1.2. La literatura crítica: la informalidad urbana como un proceso legítimo	5
2.2. ¿Cómo se definen los problemas públicos?	6
2.3. Marco conceptual	7
3. Metodología de investigación	8
4. Resultados y discusión	10
4.1. ¿Cómo está socialmente construido el problema?	10
4.2. ¿Qué implicancias tiene la definición del problema en su operacionalización?	15
4.3. Teorías causales	20
5. Conclusiones	26
Bibliografía	29
Anexos	37

Índice de tablas

1. Tabla 1:

Valores/enfoques asociados al problema de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México en cinco espacios discursivos	11
--	----

2. Tabla 2:

Información existente sobre asentamientos irregulares en la Ciudad de México	16
--	----

Lista de abreviaturas

CONEVAL	: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	: Diario Oficial de la Federación
GODF	: Gaceta Oficial del Distrito Federal
INEGI	: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGAHOTDU	: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
ONU	: Organización de las Naciones Unidas
PAOT	: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial
PRAH	: Programa para Regularizar Asentamientos Humanos
PPR	: Programa de Prevención de Riesgos
LDUDF	: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
ROP	: Reglas de Operación
SEDATU	: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	: Secretaría de Desarrollo Social
SEDUVI	: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

1. Introducción

Con más de ocho millones de personas, y más de veinte en su área metropolitana, la Ciudad de México es una de las ciudades más pobladas y de más rápido crecimiento del mundo (Davis 2006). Y es que en 1950 la ciudad no alcanzaba los tres millones de personas, pero la rápida migración hacia la ciudad provocó un éxodo de explosivo crecimiento urbano (Davis 2006). Este fenómeno, común en las ciudades del tercer mundo, ocasiona un crecimiento urbano sin planificación que ha desembocado, entre otras cosas, en una proliferación de informalidad urbana (Davis 2006; Organización de las Naciones Unidas-Hábitat [ONU-Hábitat] 2003) que se expresa en la formación, persistencia y crecimiento de asentamientos humanos precarios y autoconstruidos, en los que la mayoría de sus habitantes no cuentan con certeza jurídica sobre su vivienda.

Los fenómenos asociados a la irregularidad urbana son altamente diversos: particulares en cada región del mundo, muestran diferencias entre ciudades de un mismo país e incluso se presentan de manera heterogénea dentro de las ciudades (Auyero, Fischer y McCann 2014; Bari 2016), pues comienzan a generar dinámicas propias que no responden necesariamente a la explosión urbana que les dio origen en el siglo pasado.

Solamente en la Ciudad de México, sin considerar su área metropolitana, existen al menos unos 800 asentamientos irregulares sobre el suelo de conservación, en los que viven más 40 mil familias y más de 240 mil personas (Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 1997-2011¹; Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial [PAOT] 2016; Reza 2017²), sin embargo, un fuerte desconocimiento del problema no permite tener cifras precisas. Esta falta de conocimiento se expresa principalmente en la poca claridad conceptual sobre lo que se entiende por un asentamiento irregular³, en la ausencia de un diagnóstico completo y actualizado del

¹ Se refiere a los Programas de Desarrollo Urbano que realiza cada alcaldía: Cuajimalpa (1997), Benito Juárez (2005), La Magdalena Contreras (2005), Venustiano Carranza (2005), Xochimilco (2005), Azcapotzalco (2008), Cuauhtémoc (2008), Iztacalco (2008), Iztapalapa (2008), Miguel Hidalgo (2008), Tláhuac (2008), Coyoacán (2010), Gustavo A. Madero (2010), Tlalpan (2010) y Álvaro Obregón (2011), Milpa Alta (2011).

² La última cifra que maneja la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue presentada en una conferencia de prensa. En este caso, cubierta por una nota de Milenio.

³ La única definición que existe de asentamientos irregulares se encontraba en las Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Irregulares para el año 2018 (Diario Oficial de la Federación 2017b) y señala que “corresponden a los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, e independientemente de su régimen de tenencia de la tierra”. Sin embargo, las reglas de operación actuales del programa no contienen ninguna definición, por lo que legalmente no se encuentran definidos.

problema y en la ineffectividad de la legislación y los programas públicos para atender el problema. De hecho, hace menos de un año, una organización no gubernamental interpuso un amparo contra el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para presionarlos a contabilizar y caracterizar los asentamientos irregulares en la ciudad (Vega 2018).

La información que tienen las alcaldías, y que se recoge en los programas de desarrollo urbano, difiere tanto en el tipo de información que tienen como en el grado de actualización de los diagnósticos. Cuajimalpa, por ejemplo, no lo ha actualizado desde 1997, mientras que Álvaro Obregón y Milpa Alta lo actualizaron en 2011. Los diagnósticos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la PAOT son los más recientes, sin embargo, solamente contienen un diagnóstico sobre los asentamientos irregulares que se encuentran en suelo de conservación, incluso para las alcaldías que presentan tanto ese tipo de suelo como el de tipo urbano.

Dos programas públicos federales relacionados al problema de los asentamientos irregulares se encuentran actualmente operando sin un diagnóstico claro. Difícilmente las políticas públicas que no tienen claridad de la intervención pueden ser efectivas, especialmente si no se tiene conocimiento de cuál es el problema, quiénes son los afectados y qué se quiere conseguir. En términos analíticos, este tipo de especificaciones corresponde a lo que en política pública se llama la definición de los problemas públicos. Pese a que es señalada como una fase de gran importancia para la formulación de cualquier intervención en tanto determina su solución, en la literatura existe un vacío casi completo de ejercicios analíticos aplicados a casos concretos.

Esta investigación está construida a partir de la literatura constructivista sobre definición de problemas públicos y se aplica a un caso concreto: el de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México. Específicamente, esta investigación tiene por objetivo explicitar cómo se encuentra construido políticamente este problema público y mostrar cómo esta definición determina la operacionalización del problema de manera deficiente, repercutiendo en la ineffectividad de las políticas públicas en la materia. De lo anterior se desprenden aprendizajes para mejorar el diseño actual o futuro de programas públicos que atiendan el problema de asentamientos irregulares en la ciudad.

2. Estado del arte

2.1. Sobre asentamientos irregulares

Existen dos grandes perspectivas con las que se ha estudiado el fenómeno de los asentamientos irregulares. Una de ellas ve a la formación de asentamientos irregulares como un proceso anómalo, anormal y desviado, esencialmente ilegal, en fuerte contraste con el acceso formal a la vivienda. En ese sentido, son una excepción a aquello que es visto como un desarrollo urbano ideal. Esta es la perspectiva más común con que se han estudiado los asentamientos irregulares y ha sido tanto descriptiva como prescriptiva, puesto que muchas de las intervenciones de las décadas pasadas partían desde esta mirada.

Una segunda mirada surge tiempo después como crítica a esta postura y señala, en términos simples, que la informalidad urbana es una forma alternativa, ordinaria y legítima de urbanización, que convive con el desarrollo urbano formal en el tercer mundo. A continuación, se presenta una revisión de literatura acerca de estas dos posturas.

2.1.1 La literatura dominante: la informalidad urbana como un proceso anómalo

Este cuerpo de literatura, desarrollado principalmente desde el primer mundo y luego extrapolado al tercero, señala en términos generales que los asentamientos irregulares son reflejo y resultado del subdesarrollo y, por lo tanto, son producto de procesos de explosión demográfica de las grandes ciudades del hemisferio sur subdesarrollado en entornos de alta desigualdad, pobreza, marginación y exclusión social y política (Auyero y Burbano 2012; Auyero, Fischer y MacCann 2014; Davis 2006; Wacquant 1996; 2004).

Este enfoque percibe la informalidad como un problema ya que, además de ser ilegal, presenta una serie de atributos negativos para las personas, la sociedad, el Estado y el desarrollo urbano ordenado de las ciudades (ONU-Hábitat 2015). La irregularidad es un proceso de urbanización anormal en comparación con el desarrollo planificado, en otras palabras, son un oasis de ilegalidad en medio de las ciudades.

Si bien existen algunas variaciones conceptuales en cada contexto, un asentamiento irregular puede definirse a grandes rasgos como un conjunto de viviendas en que sus habitantes no poseen derecho sobre la propiedad y en el cual suele existir carencia de servicios básicos e infraestructura pública (ONU-Hábitat 2015), al menos en un inicio. La gran mayoría de los

asentamientos irregulares se caracteriza por autoconstrucciones precarias de vivienda, dentro de contextos de pobreza y marginación (ONU-Hábitat 2015).

Lo que distingue a este tipo de asentamientos de las definiciones más amplias de asentamientos precarios es la irregularidad, informalidad o ilegalidad de la propiedad, debido a que sus habitantes no suelen tener las escrituras de sus viviendas, es decir, poseen inseguridad en la tenencia de la propiedad (ONU-Hábitat 2003). Al estar anclados a la legalidad existente en los distintos contextos, la definición particular de lo que es un asentamiento irregular puede variar de un país a otro (Fernández 2011). Esta irregularidad puede tener distintas fuentes legales, aunque por lo general se señala que son todo aquello que no responde al acceso formal a la vivienda y, por lo tanto, se encuentra fuera del alcance del Estado.

De acuerdo con este enfoque, la principal causa para la proliferación de asentamientos irregulares es la pobreza, es decir, personas que no pueden acceder mediante el mercado formal a una vivienda dentro de las ciudades (Baslevent y Boyioglu 2005; Bayón y Saraví 2017; Fernández 2011). Esta explicación encuentra sus fundamentos en la insuficiente oferta de vivienda a precios accesibles, dejando relegada a una parte importante de la población que no puede acceder a ella. Esta situación se agrava cuando las ciudades comienzan un proceso de crecimiento urbano explosivo, en el que personas llegan masivamente, viéndose orillados a asentarse informalmente en la ciudad y su periferia (Baslevent y Boyioglu 2005; Bayón y Saraví 2017; Fernández 2011; Peattie y Aldrete-Haas 1981). En ese sentido, el Estado y las ciudades no son capaces de ajustarse al crecimiento urbano y proveer viviendas accesibles (van Gelder 2013).

Al asentarse de manera no planificada, en un inicio las personas no tienen acceso a servicios públicos como agua potable y saneamiento, recolección de basura, calles pavimentadas, electricidad o transporte público y, al ser contenedores de pobreza concentrada, sufren discriminación, estigmatización y muchas veces problemas de violencia (Auyero y Burbano 2012; Auyero, Burbano y Berti 2014; Fernández 2011; Mosquera y Ahumada 2005; ONU-Hábitat 2003; Peattie y Aldrete-Haas 1981)

Esta situación dificulta el libre desenvolvimiento de sus habitantes en la vida cotidiana y les impone altos costos para desarrollarse plenamente en la vida social (Auyero y Burbano

2012; Auyero, Burbano y Berti 2014; Cociña 2016) y se encarece el acceso a algunos servicios (Fernández 2011; ONU-Hábitat 2003) tanto para los pobladores como para el Estado.

2.1.2. La literatura crítica: la informalidad urbana como un proceso legítimo

El punto de partida de este cuerpo de literatura es que no existe una distinción clara entre lo formal e informal, pues en la realidad ellas se complementan. Es el aparato legal y de planeación el que introduce el discurso de lo legítimo a través de los derechos de propiedad (Connolly y Wigle 2017; Roy 2005).

Esta literatura nace desde la necesidad de generar conocimiento más apropiado a realidades del tercer mundo en tanto la informalidad urbana no representa la excepción, sino una forma más en que las ciudades se urbanizan (Bari 2016) y, por lo tanto, es necesario desarrollar enfoques que consideren lo informal plural como parte del desarrollo urbano ordinario de las ciudades. En esa línea, las ciudades son producto de procesos de urbanización formales e informales simultáneos, de manera que lo informal se encuentra integrado a su contexto urbano formal (Dovey y King 2011). Este enfoque surge como respuesta al discurso legalista y propone que los títulos de propiedad no son el único camino para establecer derechos de propiedad sobre la tierra (Bari 2016).

Desde este punto de vista, la informalidad urbana se encuentra dentro (y no fuera) del alcance del Estado pues es quien delimita las formas de urbanización (Connolly y Wigle 2017; Roy 2005). Cuando el aparato legal establece la informalidad urbana como todo aquello que no es formal, la induce a una caja negra que no permite entender la informalidad urbana como un fenómeno plural, diverso, con diferentes escalas y causas (Bari 2016). En ese sentido, no puede haber una teoría homogénea acerca de los asentamientos irregulares (Vasudevan 2015).

Para efectos de esta investigación, los principales aportes de este cuerpo de literatura son tres. En primer lugar, la necesidad de comprender los procesos de informalidad urbana en continua relación con los procesos formales. En segundo lugar, la informalidad urbana es un fenómeno que se presenta y expresa de manera diversa, por lo tanto, los asentamientos irregulares deben entenderse dentro su contexto particular al nivel más desagregado posible. En tercer lugar, la comprensión de la legalidad referente a la informalidad urbana como un significante que va cambiando conforme al contexto: un tipo de asentamiento irregular puede ser legal en cierto contexto y tiempo, pero ilegal en otros.

Esta dinámica profundamente contextual, diversa y flexible de la informalidad urbana muestra la versatilidad posible de las distintas formas en que se percibe, entiende, define e interviene en el problema, de manera que cada definición particular del problema tendrá consecuencias distintas en las acciones de política pública que se decidan en cada contexto.

2.2. ¿Cómo se definen los problemas públicos?

A partir de la década de 1980 comienzan a surgir una serie de enfoques teóricos en el estudio de las políticas públicas, en respuesta al modelo lineal del ciclo de políticas dividido en etapas (Deleon 1983; Lasswell 1951). Estos enfoques entienden la definición de los problemas públicos principalmente a partir de los actores que participan en su promoción e intentan explicar por qué ciertos temas son llevados a la agenda para recibir atención gubernamental (por ejemplo, ver Baumgartner y Jones 1993; Kingdon 1984; Sabatier 1988; Zahariadis 2010).

Sin embargo, también es importante la forma en que los problemas públicos son contruidos a partir de determinados valores, puesto que ellos guiarán las soluciones de política pública. Esta investigación retoma esta perspectiva constructivista de la definición de los problemas públicos y la posiciona como el punto de partida que delimita las siguientes etapas del ciclo de políticas, entendido únicamente como un artificio analítico de utilidad didáctica (Aguilar 1993), a pesar de que en la realidad esta distinción no existe.

Hay un relativo consenso en la literatura acerca de la construcción social y política de los problemas públicos (Aguilar 1993; Cobb y Elder 1984; Cobb y Rochefort 1993; Stone 2001). Al respecto, se señala que existe un cúmulo de situaciones de malestar social, pero que ellos no llegan a considerarse como problemas públicos hasta que ciertos actores transforman esa situación en un asunto que debe ser tratado por las autoridades. En ese sentido, la tarea de significar un problema público se encuentra inseparablemente ligado a su posicionamiento en la agenda pública, pero también al resto de las etapas del ciclo de las políticas públicas.

El enfoque constructivista señala que los problemas públicos son, entonces, construcciones sociales resultado de que los formuladores de políticas constantemente crean y perpetúan socialmente las poblaciones objetivo, es decir, definen quiénes padecen el problema y cómo se van a distribuir los beneficios una vez realizada la intervención pública que le dará solución (Ingram, Schneider y Deleon 2010). La definición de un problema público contiene detrás una serie de imágenes, estereotipos y valoración de distintas poblaciones, objetos

(Ingram, Schneider y Deleon 2010) y objetivos que dan sentido al mundo, lo que finalmente se traducirá en la operacionalización y materialización de la política pública. La definición de los problemas públicos responde a una manipulación política.

Esta etapa puede ser considerada como el punto de partida indispensable para entender el funcionamiento de cualquier intervención pública en términos de valores y su implicancia operativa bajo una lógica causal. Toda intervención social tiene, implícita o explícitamente, una teoría causal acerca de su funcionamiento (Weiss 1995), de manera que debiera establecer claramente el objetivo que se busca en función del problema público tal como fue definido y lo une causalmente al instrumento a través de sus causas para producir cambios tanto en el problema como en sus efectos. Una correcta definición del problema que se busca atender permitirá un diseño adecuado, más fácilmente evaluable y maleable, contribuyendo así a un ciclo de políticas que se retroalimenta en el tiempo.

2.3. Marco conceptual

En consideración con la sección 2.2, esta investigación entenderá la definición de un problema público como el momento analítico inicial de la formación de una política pública, en que una situación de malestar social es construida políticamente y delimitada operativamente, bajo una teoría causal que presenta su solución.

Este concepto cuenta con tres atributos útiles para el desarrollo de esta investigación: 1) construcción política del problema público; 2) delimitación operativa del problema público; 3) teoría causal bajo la que se presenta su solución.

Con respecto a la construcción política, será útil para entender bajo qué mirada valórica o enfoques se está definiendo el problema; con respecto a la delimitación operativa, será útil para establecer en qué medida se cuenta con información y evidencia útil del problema y para mostrar cómo ésta depende de la construcción social; y con respecto a la teoría causal, será útil para establecer la lógica causal que presentan las intervenciones planteadas con respecto de su definición. La operacionalización de este concepto puede verse en el anexo 1.

3. Metodología de investigación

El diseño de esta investigación es exploratorio y la metodología que utiliza es cualitativa. En términos generales, el ejercicio analítico que aquí se plantea es una reconstrucción de la definición del problema de los asentamientos irregulares, a partir de la cual surgirán elementos problemáticos que están limitando su efectividad. Específicamente, con base en la teoría y en información empírica, aquí se busca la construcción de un marco analítico con los aspectos que debe considerar una definición adecuada de este problema público para la búsqueda de soluciones efectivas.

Para realizar el análisis, esta investigación está planteada como un estudio de caso: el problema público de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México en la actualidad. Este caso fue escogido, principalmente, porque se cuenta con más información en esta entidad federativa que en el resto del país y porque a partir de los últimos diagnósticos se ha reactivado el debate referente al problema.

La técnica con la que se recolectarán los datos es una revisión documental, por lo tanto, las fuentes de información serán primarias. En particular, el análisis será realizado a partir de las siguientes fuentes: 1) Reglas de operación (ROP) para el año 2019 del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) (Diario Oficial de la Federación [DOF] 2019); 2) ROP para el año 2018 del Programa de Prevención de Riesgos (PPR) (DOF 2017a); 3) Programas de Desarrollo Urbano de las alcaldías de la Ciudad de México (GODF 1997-2011); 4) Ley de desarrollo urbano del Distrito Federal (LDUDF) (GODF 2017); 5) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (DOF 2016); 6) Revisión de prensa escrita en formato digital para el periodo 2010-2018 (proveniente de la base de datos Infolatina (EMIS)).

La construcción política del problema público estudiado en esta investigación provendrá del análisis de prensa, debido a que representa un acercamiento a la forma en que el tema es presentado en la opinión popular, lo cual se encuentra en estrecho vínculo con la forma en que el tema es llevado a la agenda pública. En ese sentido, esta investigación considera el análisis de prensa como un *proxy* del punto de vista político y social con que el problema público ha sido construido. Este análisis es complementado por los valores o enfoques que se encuentran presentes en las dos leyes y los dos programas públicos mencionados, pues es un reflejo de cómo

se ha materializado la discusión de política pública y, en ese sentido, ¿a qué valores está afectando el problema público de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México?

Para construir la operacionalización del problema público se realiza una búsqueda de toda la información con que disponen las alcaldías y autoridades en general para conocer el problema y poder intervenir. En ese sentido, ¿qué información se genera con respecto del problema? Para esta sección se utilizan todos los Programas de Desarrollo Urbano a nivel de alcaldía y los dos diagnósticos generados por la PAOT y la SEDUVI.

Para el análisis de la teoría causal de la intervención se utilizan las Reglas de Operación de los dos programas mencionados, en particular, para analizar en qué medida las únicas dos intervenciones existentes se encuentran ayudando a generar los valores que rigen la política pública sobre asentamientos irregulares en la Ciudad de México.

El análisis de la información se plantea como un análisis de contenido de codificación abierta, en la que solamente se utilizan categorías analíticas preliminares para comenzar el proceso de análisis del contenido (codificación), pero no se cuenta con el total de las categorías analíticas. Al contrario, se espera que del mismo análisis emerja la mayoría de los conceptos relevantes para luego relacionarlos. Este proceso, también llamado de codificación axial, permite generar un análisis de inductivo a partir de las fuentes.

Algunas de las categorías analíticas preliminares fueron tomadas de los indicadores de la operacionalización del concepto presentado en la sección 2.3 y otras desde la literatura de asentamientos irregulares, especialmente aquella sobre intervenciones exitosas en informalidad urbana. Estos dos grupos de categorías se pueden ver en los anexos 1 y 2, respectivamente. La herramienta que se utilizará para analizar los datos es la codificación de conceptos utilizando la versión 7.5 del software Atlas.ti.

4. Resultados y discusión

Para el análisis de prensa fueron generados 54 códigos, que se muestran junto con sus frecuencias en el Anexo 3. El anexo 4 contiene las co-ocurrencias de los principales enfoques con que se presentan las noticias, es decir, qué otros códigos aparecen en conjunto cuando se presenta cada uno de ellos.

Por su parte, los anexos 5 y 6 contienen la lista de códigos y sus frecuencias generados para el análisis de las dos leyes y los dos programas públicos (en el anexo 5) y los 16 programas de desarrollo urbano de cada alcaldía (en el anexo 6). En total, se generaron 79 códigos, 68 de ellos fueron utilizados para las leyes y programas, mientras que 41 en los Programas de Desarrollo Urbano. Sin embargo, es necesario puntualizar que el análisis y las relaciones de estos 20 documentos requirieron un análisis más profundo, individualizado y pormenorizado, por lo cual estos códigos representan solamente un punto de partida para generar los hallazgos. Finalmente, el anexo 7 muestra un resumen descriptivo de la institucionalidad de las dos leyes y los dos programas que aquí se analizan.

4.1. ¿Cómo está socialmente construido el problema?

Las políticas públicas pueden ser entendidas como una decisión de valores que se atenderán para solucionar el problema público que fue definido mediante una construcción discursiva particular. En este sentido, el problema de los asentamientos irregulares bien podría obedecer a un discurso legal, de exclusión social, de planificación urbana o económico. Una revisión de prensa muestra cómo es presentado el problema ante la ciudadanía y en qué aspectos se pone el foco cuando se habla de él en la opinión pública. Las leyes y los programas públicos, por su parte, muestran cómo se materializaron en la política pública los valores en discusión.

La siguiente tabla muestra los valores y enfoques que se presentan en mayor o menor medida por los periódicos, las dos leyes que regulan a los asentamientos irregulares y los dos programas que actualmente se encuentran en operación para atender el problema.

Tabla 1: Valores/enfoques asociados al problema de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México en cinco espacios discursivos

	Prensa	LDUDF	LGAHOTDU	PRAH	PPR
Valor principal	Medio ambiente / contaminación	Ordenamiento territorial	Ordenamiento territorial	Social	Riesgo
Valores secundarios	Riesgo	Derecho a la ciudad	Derecho a la ciudad	Ordenamiento territorial	Ordenamiento territorial
	Punitivo / Culpabilización	Sustentabilidad	Social		Sustentabilidad
	Rezago servicios básicos		Riesgo		

Fuente: elaboración propia con base en LDUDF, LGAHOTDU, ROP PRAH, ROP PPR y notas de prensa 2010-2018

Una primera precisión es que las dos leyes existentes para la regulación de los asentamientos irregulares privilegian el ordenamiento territorial por sobre cualquier otro valor, el cual aparece de manera transversal en los cuatro instrumentos. Por lo tanto, el ordenamiento territorial es uno de los valores centrales que articulan la política pública de asentamientos irregulares. La sustentabilidad de las ciudades es un valor que se asume cuando se habla de ordenamiento territorial y eficiencia de las ciudades, de ahí que aparezca solamente como valor secundario en dos de los instrumentos. Esta concepción de ordenamiento territorial está fuertemente ligado al único programa creado especialmente para atender asentamientos irregulares, pues los regulariza, incluyéndolos al desarrollo urbano formal. Si bien el ordenamiento territorial es un conjunto de estrategias integrales y así está estipulado en ambas leyes, en lo que respecta estrictamente a asentamientos irregulares está asociado básicamente al otorgamiento de certeza jurídica sobre las viviendas.

A pesar de que toda la literatura señala que la existencia de asentamientos irregulares es un problema esencialmente social y así lo muestra la poca evidencia con la que se cuenta (GODF 2008c; 2008f; 2010c; 2011b) Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] 2010), salta a la vista

que este sea un valor únicamente atendido por uno de los programas (el PRAH) y provisto secundariamente por una de las leyes.

Las reglas de operación del PRAH tienen un marcado enfoque social, a pesar de que su fin es el ordenamiento territorial. Ellas señalan que su objetivo es brindar certeza jurídica en la tenencia de las viviendas de familias vulnerables para que puedan superar la marginación social, especialmente en lo que respecta a obtención de servicios básicos. Sin embargo, el programa solamente se hace cargo de subsidiar la escrituración de las viviendas, por lo cual no necesariamente tiene impacto en la obtención de servicios básicos. Más bien cuando se evalúan asentamientos para su regularización, aquellos más consolidados (que cuentan con algún servicio básico o infraestructura pública) son los que más fácilmente recibirán el subsidio. De esta manera, el enfoque social que el programa dice atender pareciera ser más un supuesto que una consecuencia de la intervención. Por lo tanto, la regularización de las viviendas contribuye más al ordenamiento territorial que a otros aspectos.

El enfoque social también se toca tangencialmente la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Con respecto a esta ley, generalmente un enfoque más social aparece ligado a otro de derecho a la ciudad, que es uno de los puntos de partida de ambas leyes. De esta manera, se centra el acceso igualitario a infraestructura y espacios públicos, así como también el acceso a servicios básicos. En menor medida se habla de inclusión y cohesión social.

En la prensa unas pocas notas están enfocadas a aspectos sociales de la población que vive en asentamientos irregulares. Cuando lo hacen, la gran mayoría de las veces se refieren a la falta de acceso a servicios básicos e infraestructura urbana, principalmente agua, drenaje, electricidad y pavimentación de los accesos y calles. Otras notas, aunque en menor medida, describen las condiciones precarias de vida de algún asentamiento particular. Los temas sociales, cuando aparecen, tienden a ser relegados para dar paso en la misma noticia a temáticas ambientales o de riesgo ante fenómenos naturales. De esta forma, muy pocas notas tienen por objetivo ser presentadas con un enfoque social.

El enfoque de riesgo está principalmente cubierto por el Programa de Prevención de Riesgos, creado para evitar y mitigar riesgos en la población más vulnerable. Así, el principal valor que busca atender este instrumento es el de la vulnerabilidad ante desastres naturales,

especialmente cuando ella está asociada a pobreza. Esta preocupación es también señalada en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque solamente de manera superficial.

En la prensa, por su parte, el riesgo en que viven los habitantes de asentamientos irregulares es un enfoque muy recurrente, pero que se activa casi únicamente cuando ha ocurrido algún suceso particular o cuando comienzan las temporadas de lluvia, por ejemplo. Cuando las notas no se tratan de estas contingencias, el enfoque aparece de manera superficial, y no como el tema principal de la noticia, porque cuando se habla de asentamientos irregulares se señala que “muchos de ellos viven en zonas de riesgo”, aspecto tomado en cuenta para realizar regularizaciones o cuando se quiere reubicar asentamientos. Este enfoque es importante a considerar en el caso particular de la Ciudad de México, especialmente si se tiene en cuenta a las personas que se asientan de manera informal en barrancas, bosques o lugares cercanos a humedales y viven en permanente riesgo (Aguilar y López 2013; Aguilar y Santos 2015) y es uno de los aspectos básicos que se consideran en toda intervención exitosa (Khalifa 2015; Klug y Vawda 2009; Maceratini 2013). En la prensa, dado que el tema se toca recurrentemente de forma superficial, suele ir acompañado de un enfoque medioambiental, el cual es por mucho el más cubierto por los periódicos.

Dentro del tipo de notas medioambientales, los asentamientos irregulares como problema en sí mismo son relegado por un problema que es presentado como mayor. En tal sentido, los asentamientos irregulares solamente se toman como una causa del deterioro medioambiental o un punto de partida para hablar de los impactos ecológicos que su existencia y crecimiento suponen. Por mucho, la mayor cantidad de notas están enfocadas en Tlalpan y Xochimilco. Este último es un caso paradigmático tanto por la cantidad de personas que vive en asentamientos irregulares, como por la contaminación ambiental que han generado en esta alcaldía. Mucha atención reciben también Tláhuac, Milpa Alta y La Magdalena Contreras.

Esta forma de presentar la información produce una sensación de que el problema de los asentamientos irregulares es uno asociado únicamente a problemas ecológicos en el suelo de conservación, aun cuando ocho de las nueve alcaldías que tienen suelo de conservación también tienen suelo urbano y cuando en cinco de las siete alcaldías restantes existen asentamientos irregulares, todos ellos urbanos.

De esta manera, el tema de los asentamientos irregulares se difumina convirtiéndose en uno medioambiental en el que se termina hablando en términos de hectáreas más que de personas. Se pasa a hablar de bosques, cerros, barrancas, humedales y canales contaminados por invasiones ilegales de personas, pero se deja de hablar de la raíz del problema. Muchas noticias presentan la recuperación de hectáreas de suelo de conservación que estaban invadidas por asentamientos irregulares, sin embargo, pareciera que el tema de asentamientos irregulares es algo que se confina a algo que existe, crece y entorpece el desarrollo urbano y la sustentabilidad, pero no se quiere hablar de ello más que como una causa de otro problema, de manera que muchas de estas notas suelen ir acompañadas de un enfoque punitivo y de culpabilización.

La manera punitiva en que la prensa aborda el tema reprime a los asentamientos irregulares tanto en el contenido de sus notas como en el lenguaje utilizado para presentar la información. Así, gran parte de ellas se refiere a una culpabilización directa de los asentamientos irregulares, principalmente de la contaminación y deterioro ambiental, pero también del “robo”, por ejemplo, de electricidad. Una parte también se refiere a desalojos forzosos y demoliciones de propiedades para la recuperación ecológica. Esta manera de mostrar la información refuerza la falta de atención del problema de los asentamientos irregulares en términos sociales y aísla el problema particular de los asentamientos hacia un lugar donde se asume que la única solución es eliminarlos.

Los desalojos forzosos han sido ilegalizados en muchos países y se han formado convenios internacionales para evitarlos (ONU-Hábitat 2014). De hecho, el punto de arranque de muchas intervenciones exitosas ha sido, además del fracaso de las regularizaciones, la necesidad de evitar este tipo de prácticas violentas (Khalifa 2015; ONU-Hábitat 2014). La situación en la Ciudad de México no parece ir en esa dirección, en tanto las noticias y algunos estudios señalan que los habitantes de asentamientos irregulares viven en constante riesgo de desalojo (Aguilar y López 2013) y, de hecho, ocurren.

Una parte del problema, entonces, ha sido invisibilizada y la parte visible pierde énfasis al utilizarlos únicamente como objeto de culpabilidad. Así, la política pública alrededor de los asentamientos irregulares se queda estancada en los efectos, impidiendo atacar las causas del problema.

4.2. ¿Qué implicancias tiene la definición del problema en su operacionalización?

Bajo la perspectiva presentada en la sección 4.1, al operacionalizar el problema y materializarlo en programas públicos, las personas y las condiciones en que habitan los asentamientos irregulares no es algo que se tome en cuenta, con una leve excepción del riesgo permanente en que viven. Además, en la medida en que el efecto más visible, o que se quiere visibilizar, no ocurre en los asentamientos irregulares urbanos, estos también son totalmente relegados. La siguiente tabla muestra la información con que cuentan los programas de desarrollo urbano sobre los asentamientos irregulares en la Ciudad de México y la información con que se cuenta a nivel estatal por parte de la PAOT y SEDUVI, en la categoría “2016”. El color verde señala que la información existe, mientras que el amarillo señala que existe parcialmente. El rojo se presenta cuando la información no existe y el negro cuando la categoría no aplica en una delegación particular.

Tabla 2: Información existente sobre asentamientos irregulares en la Ciudad de México⁴

	CHT 2008	BJZ 2005	MPA 2011	TH 2008	TLP 2010	XM 2005	AO 2011	IZP 2008	MH 2008	CJM 1997	GAM 2010	IZC 2008	MGC 2005	AZ 2008	CY 2010	VC 2005	2016
Número de asentamientos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ubicación	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Superficie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Número en suelo de conservación	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Número de viviendas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Consolidación	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tipo de propiedad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Efectos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Número de familias	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Zonificación	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Número en suelo urbano	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Calidad de vivienda	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Identifica riesgo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Número de personas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Antigüedad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Información socioeconómica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Identifica causas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Otros indicadores sociales	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Orígenes	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Servicios básicos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tipos de suelo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Actualización	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

●	La información existe
●	La información existe parcialmente
●	La información no existe
●	No aplica

Fuente: elaboración propia con base en los programas de desarrollo urbano de las alcaldías (GODF 1997-2011) y los diagnósticos de la PAOT (2016) y la SEDUVI (2017)

El programa de desarrollo urbano de la alcaldía Cuauhtémoc no presenta información sobre asentamientos irregulares, mientras que el de Benito Juárez señala que no existen en su demarcación. Las alcaldías Miguel Hidalgo, Iztacalco, Azcapotzalco, Coyoacán y Venustiano Carranza solamente tiene suelo urbano, mientras que la totalidad del suelo de Milpa Alta es de conservación. Si se tiene esto en cuenta, los diagnósticos de la SEDUVI y la PAOT,

⁴ Por motivos de presentación, las alcaldías están nombradas con códigos. En sentido horizontal, de izquierda a derecha, los códigos representan a: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Azcapotzalco, Coyoacán y Venustiano Carranza.

estrictamente hablando, están completos únicamente para Milpa Alta, mientras que incompletos para las ocho delegaciones restantes para los que fueron elaborados. Por su parte, las cinco alcaldías que únicamente tienen suelo urbano quedan solamente con información de la propia demarcación, que se encuentra desactualizada entre 9 y 14 años.

Se debe notar que, aunque los diagnósticos más actuales son los de la SEDUVI y de la PAOT, estos presentan menor cantidad de información que algunas alcaldías. Sin embargo, la desactualización de la información de las alcaldías es preocupante: el programa de desarrollo urbano más desactualizado fue publicado hace 22 años (Cuajimalpa), mientras que los más recientes ya tienen 8 años de antigüedad (Álvaro Obregón y Milpa Alta). Ninguna de las tres fuentes logra concentrar información confiable, completa y unificada del problema. Todas las intervenciones exitosas en la materia⁵ han comenzado a partir de un diagnóstico riguroso y unificado del problema para luego establecer el diseño de las intervenciones (Andreatta 2005; Atuesta y Soares 2016; Brakarz y Engel 2004; Khalifa 2015; Klug y Vawda 2009; Maceratini 2013; Silva y Farral 2016a; 2016b).

Dicho lo anterior, la tabla 2 muestra una preocupante falta generalizada de información, con la destacable excepción de Milpa Alta, seguida de Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. De allí en fuera, se cuenta con muy poca información sobre los asentamientos irregulares que existen en cada alcaldía. En sentido vertical, la mayor cantidad de información con que se dispone se concentra en el número general de asentamientos que existen, aunque en algunos casos la información que presentan en sus programas de desarrollo urbano es ambigua porque no señalan si la información presentada es general o solamente para asentamientos en suelo de conservación. Asimismo, la mayoría de las alcaldías tienen a los asentamientos bien ubicados y la superficie en cantidad de hectáreas que ocupan, especialmente cuando están en suelo de conservación. La cantidad de asentamientos en suelo de conservación también es una categoría de información con la que se cuenta.

Algunas delegaciones cuentan con información sobre la cantidad de viviendas que existen en los asentamientos, sin embargo, esta información la tienen cinco alcaldías además de La Magdalena Contreras, que presenta información incompleta. Los diagnósticos de 2016 tienen

⁵ Para esta investigación se seleccionaron experiencias exitosas de cinco países: Argentina, Brasil, Portugal, Sudáfrica y Egipto

esta información de manera general, pero no para cada caso particular y solamente para asentamientos sobre suelo de conservación.

A partir de esta categoría hacia abajo, la información es incompleta o inexistente en la mayoría de las alcaldías. Casi todas estas categorías corresponden a información sobre características de los asentamientos y sus habitantes, por ejemplo, tipo de vivienda, calidad de vida, información socioeconómica y distintos tipos de riesgo asociados a los asentamientos. Otras categorías con información inexistente tienen relación con la capacidad de desagregar el problema en variables para la efectividad de las políticas públicas (por ejemplo, tipo de propiedad invadida, antigüedad de los asentamientos, entre otras) lo cual está directamente vinculado a la falta de identificación de las causas. Con excepción de los diagnósticos de la PAOT y la SEDUVI, que se concentran en el deterioro medioambiental, muy pocos efectos del problema han sido identificados.

No existe información acerca de cuantas familias o personas habitan este tipo de lugares, lo cual refuerza la idea señalada anteriormente acerca de la poca importancia social que tiene el problema, en particular, que las personas y sus condiciones de vida no presentan relevancia cuando se considera el problema. La ausencia de este tipo de información, entonces, está relacionada con la forma en que se ha construido el problema políticamente.

A pesar de que existe una relativa libertad acerca de qué información recoge cada alcaldía acerca de los asentamientos irregulares existentes en su demarcación, la forma en que se ha construido políticamente el problema está enviando señales que determinan qué es importante saber y qué no. En otras palabras, la definición señala cómo se operacionaliza y materializa del problema público.

Es esta construcción la que está imponiendo limitaciones importantes al desarrollo de un adecuado conocimiento del problema real. Como ya había sido mencionado, la consecuencia directa y más explícita es la desatención del aspecto social y el relegamiento de los asentamientos irregulares urbanos. Esto tiene relevancia en tanto la literatura señala su importancia, pero también porque este desconocimiento impide una comprensión completa del problema, puesto que no se puede atacar correctamente si no se conocen sus causas. Además, existe una porción importante de la población que presenta el problema y que no está siendo considerada como una población objetivo de las intervenciones, debido a que no se las está

reconociendo como parte de un problema que genera importantes efectos negativos en términos de marginación social.

Otra consecuencia fundamental de esta definición es la homogenización del problema de los asentamientos irregulares, aun cuando se tiene evidencia de que el problema en la Ciudad de México es ampliamente diverso (Aguilar y López 2013; Aguilar y Santos 2011; Connolly y Wigle 2017; García 2016; Vite 2001). En Milpa Alta, por ejemplo, la totalidad del suelo es de conservación, por lo cual las dinámicas de poblamiento irregular obedecen a una forma tradicional local más que a una ocupación profundamente ilegal (García 2016) o al uso político clientelar de las autoridades. En su último programa de desarrollo urbano (GODF 2005d), Xochimilco señala que un poco menos de la mitad de su población vive en asentamientos irregulares, por lo cual es un modo común de poblamiento, a diferencia de otras alcaldías en que el problema es relativamente pequeño. Así también, por ejemplo, en las alcaldías de Iztapalapa, Gustavo A. Madero, y Álvaro Obregón (GODF 2008d; 2010b; 2011a) la mayoría de los asentamientos irregulares son urbanos, mientras que la situación se invierte en el sur de la ciudad.

Los orígenes de muchos de los asentamientos irregulares sobre suelo de conservación al sur de la ciudad corresponden a divisiones y subdivisiones o ventas no permitidas de terrenos agrícolas, principalmente propiedad ejidal, aunque también comunal. Sin embargo, no se puede simplemente asumir que todos los asentamientos irregulares sobre suelo de conservación provienen de estas prácticas. En las pocas alcaldías que tienen información sobre los orígenes, causas y/o tipos de propiedad ocupada por los asentamientos se muestra una diversidad importante en las dinámicas de urbanización informal. En Iztapalapa y la Gustavo A. Madero, por ejemplo, la mayoría de los asentamientos irregulares son urbanos y los que se encuentran en suelo de conservación corresponden a invasiones en las faldas del Cerro de La Estrella y la Sierra de Guadalupe, que no son terrenos comunales ni ejidales.

Lo mismo sucede con los asentamientos irregulares urbanos. No sería correcto poner en un mismo paquete un asentamiento irregular altamente poblado, con décadas de existencia y que arrastra una concentración de marginación y delincuencia en Iztapalapa que un asentamiento de unas pocas viviendas en las orillas de la vía férrea en algún lugar de las alcaldías

Miguel Hidalgo o Azcapotzalco. Así también es diferente cuando un grupo de personas invade propiedad privada, mientras que otros lo hacen en terrenos de propiedad federal.

Mientras algunas alcaldías parecieran haber controlado el crecimiento de los asentamientos, en otras como en Cuajimalpa el problema se acentúa cada vez más. Esto y otras variables generan una enorme variación en el nivel de consolidación de los asentamientos: mientras algunos cuentan con todos o la mayoría de los servicios básicos, incluyendo drenaje, pavimento en las calles y agua potable, otros carecen de uno o todos ellos. Si bien la mayoría de las viviendas en los asentamientos son precarias y sus habitantes son pobres, tampoco se puede asumir el mismo nivel socioeconómico. En algunas notas de los periódicos, fueron mencionados unos pocos casos en que algunas personas, aun con capacidad de pagar por sus viviendas, no pueden ser regularizadas por distintos motivos y tampoco reciben otra solución. Asimismo, un par de notas sobre demolición de propiedades dan cuenta que en algunos asentamientos incluso existen viviendas con materiales de lujo.

Toda esta pluralidad del problema queda fuera de los diagnósticos que existen hasta el momento y es importante considerarlas porque obedecen a causas y dinámicas diferentes que no se pueden homogeneizar conceptualmente (Vasudevan 2015). Tal como se ha definido el problema desde hace algunos años hasta la fecha induce al problema hacia una caja negra (Bari 2016), lo cual tiene una relación negativa directa con la efectividad de las políticas públicas, porque el desconocimiento del problema impide generar teorías causales adecuadas, independientemente de los valores que se persigan.

4.3. Teorías causales

Como se mostró en la tabla 1, actualmente son cuatro valores los que orbitan el problema público de los asentamientos irregulares. El primer valor, de tipo medioambiental, tiene por objetivo la recuperación del suelo de conservación de la Ciudad de México, eliminando la contaminación producida por los asentamientos irregulares. El segundo es que la Ciudad de México cuente con un adecuado ordenamiento territorial, para lo cual se hace necesario eliminar, o al menos controlar, el desorden producido por la informalidad urbana. El tercero es disminuir la marginación social que existe en los asentamientos irregulares. Por último, el cuarto objetivo que las alcaldías desarrollen capacidades para enfrentar el riesgo ante desastres naturales, para lo cual se requiere que no existan asentamientos humanos que vivan en riesgo

permanente o que este se pueda mitigar. Estos dos últimos son los que cuentan con intervenciones en programas públicos, sin embargo, solamente uno de ellos, el PRAH, es la única intervención gubernamental dirigida específicamente a asentamientos irregulares.

La teoría que está detrás de PRAH es que, al transferir dinero a familias para lograr la regularización de las escrituras de sus viviendas, estas en el futuro próximo tendrán acceso a servicios básicos y que ello significa la superación de la marginación social. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el programa no se hace cargo de esta última parte y ha presentado serias deficiencias en su operación. Con relación a lo que se ha venido desarrollando en esta investigación, la deficiencia más evidente es que el programa no cuenta con población objetivo y potencial claramente definida (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] 2018). La matriz de indicadores hasta hace un año, por ejemplo, medía el avance del programa con el número de estados que llevaban a cabo acciones de ordenamiento territorial, lo cual hace imposible evaluar cualquier efecto en la población beneficiaria⁶. Una segunda deficiencia es que los subsidios se otorgan en función de la disponibilidad presupuestaria y el presupuesto ha mostrado una disminución sostenida desde el año 2013, debido principalmente a irregularidades en la asignación de presupuesto (CONEVAL 2018).

Como ya se mencionó anteriormente, el programa se encarga principalmente de ampliar el control sobre los asentamientos y, por lo tanto, principalmente del ordenamiento territorial. Como este programa es el único pensado para realizar acciones de tipo social, este valor se encuentra ausente de la política pública de asentamientos irregulares. De acuerdo con la literatura, este tipo de intervenciones por sí solas no son capaces de generar mejoras sostenibles y, por otro lado, no logran evitar la formación de nuevos asentamientos, lo cual hace suponer que, aunque el programa comience a funcionar adecuadamente, los objetivos que se plantea el programa difícilmente se lograrán, pues una teoría de cambio de cualquier intervención social debe sustentar sus cadenas causales y supuestos en fundamentos teóricos sólidos (Weiss 1995).

En ese sentido, no es claro el hecho de que contar con servicios básicos conlleve necesariamente a superar la marginación social. La literatura ha demostrado que, aun cuando el acceso a servicios básicos es un indicador básico de marginación, esta persiste una vez obtenidos

⁶ La Matriz de Indicadores para Resultados cambió este año la forma de medir el avance a una más adecuada, sin embargo, los resultados se podrán ver el año siguiente

(Aguilar y López 2013; Cociña 2016). Las intervenciones exitosas en otros países muestran un claro vuelco desde esta perspectiva legalista hacia una perspectiva que atiendan la vulnerabilidad en un sentido amplio, de manera que las regularizaciones van acompañadas de otras intervenciones sociales que ayuden a lograr una mejora efectiva en la calidad de vida de las personas y sus entornos sociales (Andreatta 2005; Atuesta y Soares 2016; Brakarz y Engel 2004; Khalifa 2015; Klug y Vawda 2009; Maceratini 2013; Silva y Farral 2016a; 2016b).

El otro programa público, el PPR, es un programa dirigido a entidades federativas y alcaldías y no a personas o familias. La operación de esta intervención consiste en otorgar financiamiento a las alcaldías para que estas lleven a cabo estudios o infraestructura destinada a la prevención y mitigación de riesgos ante desastres naturales en su población. Los estudios y obras deben ser propuestas por las autoridades locales, las cuales deben cumplir una amplia cantidad de requisitos, muchos de ellos fuera del alcance de las alcaldías más pobres. El financiamiento completo es compartido entre el presupuesto de las alcaldías y el financiamiento de la federación, lo cual muchas veces es problemático por el costo tanto de los estudios como de la infraestructura de esa envergadura. Por ejemplo, para el caso de asentamientos irregulares es posible proponer estudios de factibilidad de reubicación (costo-beneficio), para lo cual se requiere una serie de estudios, incluidos los de impacto ambiental. La proposición de esos estudios queda a decisión de las autoridades y es cuestionable que el programa genere incentivos para que estas los lleven a cabo.

Aun cuando sucediera, el programa solamente se hace cargo de los estudios y no de la reubicación, por lo cual que no es posible saber qué tan efectiva está siendo la intervención. Una de las recomendaciones realizadas por la evaluación de diseño del programa justamente señala que el programa debe desarrollar una manera de describir y cuantificar la población beneficiaria directa (MOCYR y SEDATU 2016). Nuevamente, existe un supuesto muy grande acerca de lo qué sucede después de que el programa se lleva a cabo en una alcaldía particular.

La teoría detrás de esta intervención es que el fortalecimiento de las capacidades de los estados y municipios para prevenir y responder ante desastres naturales evita que la población se asiente en lugares inseguros para su habitabilidad y que, generando conocimiento sobre los ya se encuentran asentados, se podrán llevar a cabo acciones públicas. Los principales resultados de la evaluación de diseño (MOCYR y SEDATU 2016) señalan la baja consistencia del

diagnóstico que justifica su creación y la débil vinculación teórica entre la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial. Al igual que con el PRAH, el diseño presenta una gran ambigüedad en la identificación y cuantificación de la población objetivo y, además, la evaluación recién mencionada señala que los criterios de elegibilidad pueden resultar en prácticas discrecionales. Sin la información de los beneficiarios directos, es imposible conocer los resultados reales del programa en la población atendida.

Finalmente, ambas leyes establecen lineamientos que persiguen el ordenamiento del territorio, más que cualquier otro valor. Sin embargo, como son lineamientos, no tienen instrumentos particulares de intervención pública, por lo que el ordenamiento territorial se asume más que desprende de estrategias. En 2017 se añadió una reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que crea la figura de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, un órgano auxiliar para el desarrollo urbano.

Las comisiones se forman a nivel de alcaldías, cuyo alcalde las preside y cuenta además con la integración de los Secretarios de Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente y Protección Civil, el Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial, el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y Consejo Ciudadano de la alcaldía. Las comisiones se pueden formar únicamente por convocatoria del alcalde y el objetivo es evaluar las causas, evolución, consolidación y afectaciones (y daños) de los asentamientos irregulares en sus demarcaciones, pero solamente de aquellos que están en suelo de conservación. Estas comisiones están facultadas para aprobar un estudio, pagado por el presupuesto de la alcaldía, que determine la afectación urbana y ambiental de los cuales se desprenderá la posibilidad de regularización, apoyándose en estudios de riesgos (Protección Civil) y factibilidad de dotación de agua (Sistema de Aguas).

Este estudio además establece un pago por parte de los habitantes de asentamientos irregulares por motivo de daños ambientales y la construcción de barreras físicas (por ejemplo, cercas) para evitar el crecimiento de los asentamientos. Muchas categorías de información que se muestran en la tabla 2 deberían desprenderse de este estudio, sin embargo, la información no existe, por lo que probablemente estas comisiones no se formaron o se han formado solamente en el papel. En su momento, apareció en prensa que se formaría una comisión en Cuajimalpa y otra en Tlalpan, sin embargo, no hubo más noticias de ellas.

Al igual que los programas públicos existentes, las acciones que se puedan llevar a cabo quedan abiertas y a merced de las autoridades, los cuales carecen de incentivos o recursos para llevarlas a cabo. Si se toma en cuenta que gran parte de los habitantes de asentamientos irregulares viven en condiciones de marginación, resulta un sinsentido imponerles un pago por los daños ocasionados. Esto y la construcción de barreras físicas en sus hábitats dejan en evidencia la mirada punitiva hacia ellos y la poca importancia que se les da a las personas cuando se habla de asentamientos irregulares.

Todos los instrumentos que actualmente existen para atender el problema de los asentamientos irregulares están basados en propuestas de las autoridades locales y estatales, por lo cual se asume que existe voluntad política en los niveles más cercanos al problema y a la población afectada. Sin embargo, este componente de la política pública de los asentamientos irregulares es particularmente problemático cuando en algunos contextos existen incentivos político-electorales para que el problema persista. De las notas de prensa revisadas, muchas de ellas señalaban a la corrupción y la tolerancia de las autoridades con respecto a la manera informal de asentarse.

La tolerancia de las autoridades con respecto a la formación y crecimiento de asentamientos irregulares ha sido señalada como una causa importante de este tipo de procesos de urbanización (Fernández 2011). La palabra tolerancia remite a una pasividad en la acción, a permitir que suceda mientras no se toman acciones al respecto. Sin embargo, la existencia y persistencia de asentamientos irregulares puede ser producto de la manipulación política deliberada cuando existen prácticas informales normalizadas mediante vínculos clientelares, especialmente comunes entre autoridades y la población socialmente más vulnerable (por ejemplo, ver Auyero 1999).

Las relaciones clientelares que existen en los asentamientos irregulares, en términos generales, consisten en promesas basadas en el intercambio de votos por regularizaciones y/o provisión de servicios básicos, de manera que líderes de asentamientos irregulares establecen vínculos directos con autoridades para imponer sus demandas (Vite 2001). En ese sentido, los asentamientos irregulares son tanto un instrumento como un escenario de lucha política (Harvey 1978). Estas dinámicas, comunes también en México (Connolly y Wigle 2017; Vite 2001), han sido capaces de socavar el impacto de intervenciones públicas exitosas sobre asentamientos

irregulares en otros contextos (Klug y Vawda 2009), por lo cual deben ser consideradas en cualquier intervención, más allá del blindaje electoral.

Es probable que exista una pluralidad de relaciones clientelares en función de la diversidad del problema de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México. En algunos contextos, son las propias autoridades las que fomentan la informalidad urbana, incluso consiguiendo terrenos disponibles en su demarcación. En otros, son los líderes de los asentamientos quienes buscan a las autoridades para agilizar la obtención de servicios básicos. A este tipo de dinámicas se les debiera poner particular atención en el caso mexicano, especialmente porque ninguno de los instrumentos considera instancias de participación comunitaria en la intervención, aun cuando las experiencias exitosas y organismos internacionales señalan que es un aspecto central en la efectividad de las políticas públicas en asentamientos irregulares (Andreatta 2005; Atuesta y Soares 2016; Brakarz y Engel 2004; Khalifa 2015; Klug y Vawda 2009; Maceratini 2013; Silva y Farral 2016a; 2016b). Sin este componente, la posibilidad de manipulación política se intensifica.

5. Conclusiones

El problema público de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México está construido con base en un enfoque medioambiental que culpabiliza a los asentamientos irregulares por el deterioro medioambiental del suelo de conservación, invisibilizando a los asentamientos irregulares urbanos. Esta definición posiciona a los asentamientos irregulares como una causa de un problema más grande, dejando de considerarlos como un problema en sí mismo, de modo que el aspecto social del problema no es considerado.

Esta definición ha determinado la operacionalización del problema. La información que existe es en su mayoría información sobre la cantidad de asentamientos irregulares sobre suelo de conservación, dónde se ubican y cuántas hectáreas ocupan. La información que no existe es toda aquella que tiene relación con las características de los asentamientos, sus orígenes, sus causas y las características las viviendas y las personas que habitan en ellos. La ausencia de esta información, particularmente relevante en el caso de los asentamientos irregulares, provoca la homogenización de un problema ampliamente diverso. Entonces, es la misma definición del problema la que guía a su desconocimiento.

Se supone que las intervenciones públicas deben atacar las causas de los problemas, por lo que sin este conocimiento cualquier intervención está destinada al fracaso. Las teorías causales que guían las intervenciones se encuentran débilmente sustentadas en teoría y evidencia empírica, por lo cual sus diseños descansan en supuestos poco realistas y la efectividad de sus acciones es imposible de medir. Ajenas al contexto local, las intervenciones descansan en la voluntad política de un área donde permean las relaciones clientelares y un nivel de gobierno que carece de capacidades. Ajenas al contexto global, las acciones continúan inmersas en paradigmas de intervenciones que ya fueron desechados. Prohibición de desalojos forzosos, diagnóstico completo y unificado, participación comunitaria e intervenciones integrales son algunos de los aprendizajes de las experiencias exitosas y pertinentes en el caso de la Ciudad de México.

Esta investigación mostró la forma en que se construyó políticamente un problema público concreto, cómo esta definición determinó la materialización de la política pública y las implicancias que tuvo en el destino de su efectividad. El ejercicio supuso una contribución analítica en términos teóricos, pero también delinea implicancias para la política pública de

asentamientos irregulares. En términos prácticos, la implicancia central y más urgente es la necesidad de generar un diagnóstico completo y unificado que contabilice y caracterice los asentamientos irregulares a nivel de la Ciudad de México. Esto permitirá dimensionar y hacer visible el problema para guiarlo hacia diseños de política pública más efectivos que consideren pluralmente el problema público y a sus principales afectados. Tal como se encuentra definido actualmente el programa, las personas no se encuentran en el centro del escenario del problema, sin embargo, ¿para quiénes se hacen las políticas públicas?

El enfoque de políticas públicas presentado en un ciclo dividido en etapas ha ido perdiendo fuerza teórica en tanto no logra dar cuenta de la realidad y carece de capacidad explicativa. Sin embargo, esta investigación retomó la primera etapa de ese ciclo y mostró la importancia que supone contar con una definición adecuada de un problema público concreto. La importancia de esta definición no recae necesariamente en la determinación de cada una de las siguientes fases del ciclo de políticas públicas, puesto que tal diferencia no se presenta de manera totalmente observable en la práctica. Más bien, recae en la efectividad de las intervenciones públicas como un todo y la forma en que estas son susceptibles de manipulación política desde un inicio. Ya sea deliberadamente o por error, la omisión de aspectos, partes y poblaciones importantes que debiera contener un problema público particular genera barreras de solución del problema que repercuten tanto en sus efectos como en los incentivos que genera esa desatención y, por lo tanto, no solamente impide una solución, sino que tampoco logra evitar que el problema continúe creciendo en el futuro.

El caso de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México muestra que la construcción social de este problema ha impedido que se generen soluciones integrales adecuadas para sus habitantes y no ha logrado evitar el crecimiento de los asentamientos irregulares existentes, así como tampoco la formación de otros nuevos, lo cual tampoco permite paliar los efectos medioambientales, que son los que parecieran importar.

Los asentamientos irregulares de la Ciudad de México son diversos incluso dentro de una misma alcaldía y el problema asociado a ellos abarca una gran cantidad de arenas de política pública, al mismo tiempo que trasciende fronteras delegacionales. Futuras líneas de investigación debieran abarcar esa diversidad o bien ahondar en estudios de caso particulares. La poca literatura que existe sobre asentamientos irregulares de la Ciudad de México se enfoca

casi únicamente en aquellos que se encuentran en suelo de conservación. Parte de esta investigación intentó demostrar que el problema va más allá, por lo cual se sugiere también la realización de estudios en esa línea. Finalmente, el factor político-clientelar de este problema requiere mayor profundización como tema de investigación académica, pero que tenga impacto en la práctica, puesto que cualquier intervención que no considere las dinámicas informales que existen en los diferentes contextos difícilmente tendrá los resultados esperados, especialmente considerando las bajas capacidades que poseen los niveles de gobierno local y estatal.

Bibliografía

- Aguilar, Adrián y Clemencia Santos. 2011. "Informal Settlements' needs and environmental conservation in Mexico City: an unsolved challenge for land-use policy". *Land Use Policy* 28, no. 4 (octubre), 649-662
- Aguilar, Adrián y Flor López. 2013. "Poverty in Peripheral Informal Settlements in Mexico City: The Case of Magdalena Contreras, Federal District". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie* 104, no. 3 (abril), 359-378
- Aguilar, Luis. 1993. "Estudio introductorio". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar, 15-72. Ciudad de México: Porrúa.
- Andreatta, Verena. 2005. "Favela-Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales".
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1586/01_Favela-Bairro.pdf?sequence=1
- Atuesta, Laura y Yuri Soares. 2016. "Urban upgrading in Rio de Janeiro: Evidence from de Favela-Bairro Programme". *Urban Studies* (septiembre): 1-18.
- Auyero, Javier y Agustín Burbano. 2012. "In harm's way at the margins". *Ethnography* 13, no. 4 (diciembre): 531-557.
- Auyero, Javier y Débora Swistun. 2007. "Confused because Exposed: Towards and Ethnography of Environmental Suffering". *Ethnography* 8, no. 2 (junio): 123-144
- Auyero, Javier, Agustín Burbano y María Berti. 2014. "Violence and the State at the Urban Margins". *Journal of Contemporary Ethnography* 43, no. 1 (julio): 94-116.
- Auyero, Javier, Brodwyn Fischer y Bryan McCann, eds. 2014. *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Auyero, Javier. 1999. "'From the client's point of view': how poor people perceive and evaluate political clientelism". *Theory and Society* 28, no. 2 (abril): 297-334.
- Bari, Arezu. 2016. "Understanding Urban Informality: Everyday life in informal urban settlements in Pakistan". Tesis doctoral, Newcastle University.

- Baslevant, Cem y Meltem Boyioglu. 2005. "The Effect of Squatter Housing on Income Distribution in Urban Turkey". *Urban Studies* 42, no. 1 (enero): 31-45.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bayat, Asef. 2000. "From 'Dangerous Classes' to 'Quiet Rebels'. Politics of the Urban Subaltern in the Global South". *International Sociology* 15, no. 3 (septiembre): 533-577.
- Bayón, María y Gonzalo Saraví. 2017. "Place, Class Interaction, and Urban Segregation: experiencing Inequality in Mexico City". *Space and Culture* 21, no. 3 (octubre): 1-15.
- Brakarz, José y Wanda Engel (2004). "Favela-Bairro – Scaled-up urban development in Brazil". <https://pdfs.semanticscholar.org/3824/2fe6c339b0a7c2a9e71eeaf44a99083c0d3f.pdf>
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1984. "Agenda-Building and the Politics of Aging". *Policy Studies Journal* 13, no. 1 (septiembre): 115-129
- Cobb, Roger y David Rochefort. 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice". *Policy Studies Journal* 21, no. 1 (marzo): 56-71
- Cociña, Camila. 2016. "Habitar desigualdades: políticas urbanas y el despliegue de la vida en Bajos de Mena". http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/documentos_de_trabajo/habitar-desigualdades--politicas-urbanas-y-el-despliegue-de-la-v.html
- Connolly, Priscilla y Jill Wigle. 2017. "(Re)constructing Informality and 'Doing regularization' in the Conservation Zone of Mexico City. *Planning Theory and Practice* 18, no. 2 (febrero): 183-201
- Connolly, Priscilla. 2009. "Observing the evolution of irregular settlements: Mexico City's Colonias Populares, 1990 to 2005". *International Development Planning Review* 31, no. 1 (marzo): 1-35.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. "Ficha de monitoreo 2017-2018. Programa para regularizar asentamientos humanos irregulares". https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/391777/FMyE_2017-2018_S213.pdf

- Davis, Mike. 2006. *Planet of Slums*. Londres, Reino Unido; Nueva York, Estados Unidos: Verso.
- Deleon, Peter. 1983. "Policy Evaluation and Program Termination". *Review of Policy Research* 2, no. 4 (mayo): 631-647
- Diario Oficial de la Federación. 2016. "Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano". http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf
- Diario Oficial de la Federación. 2017a. "Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos para el Ejercicio Fiscal 2018". https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303798/DOF_ROP_PPR_2018.pdf
- Diario Oficial de la Federación. 2017b. "Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Irregulares para el Ejercicio Fiscal 2018". http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509823&fecha=30/12/2017
- Diario Oficial de la Federación. 2019. "Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos para el Ejercicio Fiscal 2019". http://insus.gob.mx/transparencia/reglas_operacion/PRAH/DOF_PRAH_2019.pdf
- Dovey, Kim y Ross King. 2011. "Forms of informality: Morphology and Visibility of Informal Settlements". *Built Environment (1978-)* 37, no. 1: 11-29.
- Fernández, Edésio. 2011. *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Policy Land. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 1997. Programa de Desarrollo Urbano Cuajimalpa. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2005a. "Programa de Desarrollo Urbano Benito Juárez". <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2005b. “Programa de Desarrollo Urbano La Magdalena Contreras”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2005c. “Programa de Desarrollo Urbano Venustiano Carranza”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2005d. “Programa de Desarrollo Urbano Xochimilco”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008a. “Programa de Desarrollo Urbano Azcapotzalco”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008b. “Programa de Desarrollo Urbano Cuauhtémoc”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008c. “Programa de Desarrollo Urbano Iztacalco”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008d. “Programa de Desarrollo Urbano Iztapalapa”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008e. “Programa de Desarrollo Urbano Miguel Hidalgo”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2008f. “Programa de Desarrollo Urbano Tláhuac”. <http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2010a. “Programa de Desarrollo Urbano Coyoacán”.
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2010b. “Programa de Desarrollo Urbano Gustavo A. Madero”.
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2010c. “Programa de Desarrollo Urbano Tlalpan”.
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2011a. “Programa de Desarrollo Urbano Álvaro Obregón”.
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2011b. “Programa de Desarrollo Urbano Milpa Alta”.
<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2017. “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”.
<http://www.aldf.gob.mx/archivo-7bf386afc8e6c58ccfaacb53059e26ce.pdf>
- García, Montserrat. 2016. “El crecimiento urbano irregular en el suelo de conservación de la Ciudad de México. El caso de los poblados rurales de la delegación Milpa Alta”.
<https://www.researchgate.net/publication/308172981>
- Harvey, David. (1978). “The urban process under capitalism: a framework for analysis”.
International Journal of Urban and Regional Research 2 (marzo): 101-131.
- Ingram, Helene, Anne Schneider y Peter Deleon. 2010. “La construcción social y el diseño de las políticas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 99-136. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Khalifa, Marwa. 2015. “Evolution of informal settlements upgrading strategies in Egypt: From negligence to participatory development”. *Ain Shams Engineering Journal* 6, no. 4 (diciembre): 1151-1159

- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Choice*. Boston: Little, Brown & Company.
- Klug, Neil y Shahid Vawda. 2009. “Upgrading of Informal Settlements: An Assessment with Reference to the Application of ‘Breaking New Ground’ in Cape Town and Johannesburg”. *Town and Regional Planning* 54.
- Lasswell, Harold. 1951/1992. “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas. Colección de Antologías de Política Pública, Primera Antología*, editado por Luis Aguilar, 79-104. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Maceratini, Elisa. 2013. “Buenas prácticas de intervención integral en asentamientos informales. El caso del programa Rosario Hábitat”. *Bitácora* 23, no. 2 (julio-diciembre): 85-93
- MOCYR y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2016. “Evaluación de Diseño Programa de Prevención de Riesgos”.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149674/Informe_Final_S254.pdf
- Mosquera, Ricardo y Ángela Ahumada. 2005. “Aspectos de los asentamientos irregulares en América Latina”. *Revista de Arquitectura*, 7 (enero-diciembre): 14-16.
- ONU-Hábitat. 2014. “Forced Evictions. Fact Sheet no. 25/Rev. 1”.
<https://unhabitat.org/forced-evictions-fact-sheet-no-25rev-1/>
- Organización de las Naciones Unidas – Hábitat. 2003. “The Challenge of Slums”.
<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas – Hábitat. 2015. “Documento sobre asentamientos informales”.
http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- Peattie, Lisa y José Aldrete-Haas. 1981. “‘Marginal’ Settlements in Developing Countries: Research, Advocacy of Policy, and Evolution of Programms”. *Annual Review of Sociology* 7: 157:175.

- Procuraduría de Agricultura y Ordenamiento Territorial. 2016. “Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación”. http://www.paot.org.mx/micrositios/FORO_CONS_RN/pdf/mesa_2/Emigdio_Roa.pdf
- Reza, Abraham. 2017. “CDMX tiene 241 mil familias en asentamientos irregulares”. *Milenio*. 16 de mayo de 2017. <http://www.milenio.com/estados/cdmx-241-mil-familias-asentamientos-irregulares>
- Roy, Ananya. 2005. “Urban informality: toward an epistemology of planning”. *Journal of the American Planning Association* 71, no. 2 (primavera): 147-158.
- Sabatier, Paul, ed. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Sabatier, Paul. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21, no. 2/3: 129-168
- Secretaría de Desarrollo Social. 2010. “Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares”. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/D_PASPRAH_2011.pdf
- Silva, Paulo y Helena Farral. 2016a. “Lessons from informal settlements: a ‘peripheral’ problem with self-organising solutions”. *Town Planning Review*, 87, no. 3.
- Silva, Paulo y Helena Farral. 2016b. “From informal to formal: What can be learned from reviewing 50 years of Portuguese models, policies and politics?” En *Dynamics and Resilience of Informal Areas: International Perspectives*, editado por Sahar Attia, Shahdan Shabka y Zeinab Shafik, 25-42. Nueva York: Springer Berlin Heidelberg.
- Stone, Deborah. 2001. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: Norton.
- Van Gelder, Jean-Louis. 2013. “Paradoxes of Urban Housing Informality in Developing World”. *Law & Society Review* 47, no. 3 (julio): 493-522.
- Vasudevan, Alexander. 2015. “The Makeshift City: Towards a Global Geography of Squatting”. *Progress in Human Geography* 39, no. 3 (abril): 338-359

- Vega, Andrea. 2018. “Se amparan contra el Inegi por no contar asentamientos irregulares”. *Milenio*. 29 de agosto de 2018. <https://www.animalpolitico.com/2018/08/amparo-contrainegi-por-no-contar-asentamientos-irregulares/>
- Vite, Miguel. 2001. “Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc”. *Sociológica* 16, no. 47 (septiembre-diciembre): 199-238
- Wacquant, Loic. 1996. “The Rise of Advanced Marginality: Notes on Its Nature and Implications”. *Acta Sociologica* 39, no. 2 (abril): 121:139.
- Wacquant, Loic. 2004. “Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico”. *Revoluciones*, 56 (enero-abril): 72-80.
- Weiss, Carol. 1995. “Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families”. En *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Context*, editado por James Connell, Anne Kubisch, Lisbeth Schorr y Carol Weiss, 65-92. Washington DC: The Aspen Institute.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 69-98. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Anexos

Anexo 1: Operacionalización conceptual: definición del problema público de los asentamientos irregulares de la Ciudad de México

Atributo	Indicador
Construcción política	¿Cómo está fraseado el problema?
Delimitación operativa	Identificación cobertura de servicios básicos
	Identificación de índices de pobreza
	Identificación de índices de delincuencia dentro del asentamiento
	Identificación de otros indicadores sociales
	Identificación de efectos medioambientales
	Identificación de problemas administrativos asociados al problema
	Existencia de un diagnóstico técnico
	Identificación cantidad de asentamientos irregulares
	Identificación número de viviendas en los asentamientos irregulares
	Identificación de antigüedad de los asentamientos irregulares
	Identificación de las causas del problema
	Identificación de cantidad de asentamientos irregulares en suelo urbano
	Identificación de cantidad de asentamientos irregulares en suelo de conservación
	Identificación de cantidad de asentamientos irregulares por ocupación
	Identificación de cantidad de asentamientos irregulares por venta ilegal de propiedad
	Identificación de asentamientos irregulares por división irregular de tierras
Teoría causal	Agencias gubernamentales involucradas
	Niveles de gobierno involucrados
	Año de la última actualización del diagnóstico
	Resultados esperados claramente identificados
	Población objetivo claramente identificada
	Otra evidencia disponible
	Vinculación del diagnóstico, los instrumentos y los resultados esperados
	Existencia de evaluaciones

Elaboración propia

Anexo 2: Categorías iniciales adicionales provenientes de intervenciones internacionales exitosas

Categorías	
Intervención	Arena de política pública
	Nivel de gobierno de origen
	Tipo de intervención
	Desarrollo de infraestructura
	Regularizaciones
Recursos	Financiamiento
Actores	Nivel de gobierno de gestión
	Cooperación intersectorial
	Cooperación intergubernamental
	Participación comunitaria
	Participación de actores no gubernamentales

Fuente: elaboración propia

Anexo 3: Lista de códigos y frecuencias generadas para la revisión de prensa

Nombre	Frecuencia
Enfoque medioambiental	86
Cantidad de asentamientos	69
Enfoque o zona de riesgo natural	56
Regularización	50
Desalojo / Rescate ecológico	37
Tipos y usos de suelo	36
Rezago infraestructura / servicios	34
Culpabilidad	34
Enfoque punitivo	34
Tlalpan	33
Ausencia y demanda por información	33
Reubicación	31
Identificación zonas de riesgo	28
Xochimilco	26
Enfoque social	26
Evitar crecimiento	19
Corrupción	19
Álvaro Obregón	19
Cuajimalpa	18
Crecimiento de los asentamientos	18
Ausencia de vigilancia	15
Incumplimiento normas de construcción	14
Cantidad de irregularidad	12
Tláhuac	11
Agua	10
Evitar asentamientos irregulares	10
Inseguridad	10
Inclusión de vecinos	10
Venta ilegal	10
Enfoque ordenamiento urbano	9
Enfoque económico	8
Demanda por regularización	7
Magdalena Contreras	7
Milpa Alta	7

Noticia sobre un asentamiento irregular específico	7
Tolerancia de autoridades	7
Conflictos vecinos y autoridades	7
Drenaje	7
Iztapalapa	6
Límites de acceso a vivienda formal	5
No pobre	4
Legislación poco clara	4
Enfoque legal	4
Diversidad cultural	4
Mesas de trabajo	4
Zonas interdelegacionales	3
Turismo	3
Cantidad de población sin servicios	3
Consolidación	3
Electricidad	3
Gustavo A. Madero	2
Miguel Hidalgo	2
Tipos de asentamientos irregulares	2
Enfoque servicios básicos	1

Fuente: elaboración propia

Anexo 4: Co-ocurrencia de códigos para los tres principales enfoque mostrados por el análisis de prensa

	Enfoque		
	Medioambiente	Enfoque o zona de riesgo	Rezago servicios básicos
1° co-ocurrencia	Culpabilidad	Identificación zona de riesgo	Regularización
2° co-ocurrencia	Cantidad de asentamientos	Cantidad de asentamientos	Tlalpan
3° co-ocurrencia	Enfoque punitivo	Reubicación	Enfoque social
4° co-ocurrencia	Xochimilco	Cuajimalpa	Xochimilco
5° co-ocurrencia	Desalojo/rescate ecológico	Enfoque punitivo	Enfoque medioambiental

Fuente: elaboración propia

Anexo 5: Lista de códigos y frecuencias generados para el análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos y la Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos

Nombre	Frecuencias				Totales
	PRAH	LDUDF	LGAHOTDU	PPR	
Enfoque ordenamiento urbano	6	5	8	14	33
Institucionalidad	15	2	1	3	21
Enfoque vulnerabilidad	0	3	4	11	18
Enfoque social	9	1	2	5	17
Gestión municipal	2	4	4	6	16
Nivel de gobierno	10	0	4	2	16
Enfoque medioambiental	1	6	6	2	15
Participación ciudadana	4	4	5	2	15
Prevención	0	2	5	8	15
Tipo de instrumento	4	0	0	11	15
Coordinación intergubernamental	0	1	9	3	13
Instrumentos de diagnóstico y caracterización	4	5	0	4	13
Enfoque derecho a la ciudad	4	0	6	1	11
Información técnica	0	4	0	6	10
Regularización	5	4	1	0	10
Población objetivo	6	0	0	3	9
Actores no gubernamentales	0	5	3	0	8
Infraestructura	0	3	3	2	8
Tipos de usos de suelo	0	5	3	0	8
Cooperación interinstitucional	0	3	1	2	6

Cooperación otros sectores	0	3	1	2	6
Evaluación	3	0	0	3	6
Financiamiento	1	2	0	3	6
Beneficiarios	3	0	0	2	5
Causas	4	0	0	1	5
Sistema de información	3	1	0	1	5
Zona de riesgo	1	0	4	0	5
Zonificación	0	3	2	0	5
Área de política pública	2	0	0	2	4
Espacios públicos	0	1	3	0	4
Objetivos	3	0	0	1	4
Criterios de elegibilidad	3	0	0	0	3
Enfoque integral	0	1	0	2	3
Población potencial	2	0	0	1	3
Reubicación	0	1	0	2	3
Sanción	0	3	0	0	3
Calidad de la vivienda	1	1	0	0	2
Calidad de vida	0	1	1	0	2
Capacidades estatales	0	0	0	2	2
Derechos y obligaciones	2	0	0	0	2
Desarrollo sustentable	0	2	0	0	2
Efectos	1	0	0	1	2
Gestión centralizada	1	0	0	1	2
Presupuesto	2	0	0	0	2
Restauración ambiental	0	2	0	0	2
Tipos de propiedad	2	0	0	0	2
Venta o subdivisión ilegal	2	0	0	0	2
Agua potable y saneamiento	0	1	0	0	1
Antigüedad del asentamiento	0	1	0	0	1
Caracterización socioeconómica	0	1	0	0	1
Características censales	0	1	0	0	1

Características medioambientales	0	1	0	0	1
Cuantificación	1	0	0	0	1
Diagnóstico incierto	1	0	0	0	1
Efectos económicos	1	0	0	0	1
Efectos sociales	1	0	0	0	1
Estimación diagnóstico	1	0	0	0	1
Excepción	1	0	0	0	1
Existencia comisión	0	1	0	0	1
Factibilidad de servicios públicos	0	1	0	0	1
Falta de información	0	0	0	1	1
Gobernanza	0	0	1	0	1
Grado de consolidación del asentamiento	0	1	0	0	1
Identificación de características de hogares	1	0	0	0	1
Nivel de inclusión a zonas urbanas	0	1	0	0	1
Tenencia de la tierra	0	1	0	0	1
Ubicación	0	1	0	0	1
Vigilancia	0	0	1	0	1

Fuente: elaboración propia

Anexo 6: Lista de códigos y frecuencias generados para el análisis de los Programas de Desarrollo Urbano de cada alcaldía

Nombre	Frecuencias																Totales
	CT H	IZ C	M H	T H	A O	A Z	BJ Z	C Y	CJ M	GA M	M GC	MP A	TL P	V C	X M	IZ P	
Ubicación	0	2	2	2	1	4	0	2	3	0	3	1	3	2	1	1	27
Cuantificación	0	1	2	2	3	0	0	2	2	1	2	5	2	0	2	1	25
Superficie ocupada	0	0	0	1	2	0	0	0	3	0	2	1	1	0	1	1	12
Suelo de conservación	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	3	1	0	1	0	9
Tipos de propiedad	0	0	1	1	1	2	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	9
Calidad de la vivienda	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	1	0	8
Caracterización socioeconómica	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0	8
Características censales	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	8
Tipos de usos de suelo	0	0	0	1	3	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	8
Antigüedad del asentamiento	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	7
Servicios básicos	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	7
Falta de información	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	6
Zona de riesgo	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1	0	0	0	0	1	0	6

Agua potable y saneamiento	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	5
Infraestructura	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	5
Orígenes del asentamiento	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	5
Regularización	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	5
Electricidad	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
Grado de consolidación del asentamiento	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	4
Tenencia de la tierra	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	4
Asentamientos en crecimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	3
Causas	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Cooperación interinstitucional	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Efectos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	3
Frontera delegacional	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Venta o subdivisión ilegal	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3
Zonificación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	3

Identificación riesgo	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Instrumentos de diagnóstico y caracterización	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Reubicación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Actores no gubernamentales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Calidad de vida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Características medioambientales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Diagnóstico estimado	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Diagnóstico incierto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Enfoque social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Estimación diagnóstica	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Identificación de características de hogares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Prevención	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Problema controlado	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tratamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1

diferenciad

o

Fuente: elaboración propia

Anexo 7: Descripción institucional: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH) y Programa de Prevención de Riesgos (PPR)

1) LGAHOTDU

El objeto de esta ley es fijar las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del suelo de manera sustentable. Establece la concurrencia de los niveles de gobierno en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Fija criterios de ordenamientos del suelo y define los principios para determinar provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios.

La SEDATU establece los lineamientos que serán aplicados en toda la federación, sin embargo, cada nivel de gobierno cuenta con atribuciones:

Entidad	Atribuciones
SEDATU	Expide normas que establecen lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que deben ser consideradas por los tres niveles de gobierno
Federación (a través de SEDATU)	Formula y conduce la política nacional de asentamientos humanos, elabora y ejecuta programas, planea, diseña y evalúa mecanismos de financiamiento regional, formula, promueve, controla y evalúa el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, propone y coordina acciones con entidades federaciones y municipios
Entidades federativas	Legislan, aplican, establecen normas de impacto urbano y territorial, administran reservas territoriales, coordinan y apoyan a municipios, sancionan, establece leyes y reglamentos

Municipios	Formulan, aprueban, administran y ejecutan Programas Municipales de Desarrollo Urbano, regulan, controlan y vigilan reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios (incluyendo zonas de alto riesgo), formulan, aprueban y administran zonificación, proponen acciones, prestan servicios públicos, coordinan con otros niveles de gobierno, expiden autorizaciones y permisos, interviene en la regularización en la tenencia de la tierra urbana, interviene en la prevención, control y solución de los asentamientos irregulares, ejecutan acciones de prevención de riesgos, sancionan, informan y difunden
-------------------	---

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

Esta ley además crea consejos de ordenamientos territorial y desarrollo urbano a nivel estatal y local, los cuales proponen y emiten opiniones. Asimismo, esta ley regula todos los planes y programas de ordenamiento territorial en los tres niveles de gobierno.

2) LDUDF

El objeto de esta ley es establecer las bases de la política urbana del DF mediante la regulación de su ordenamiento territorial, contemplando la protección de los derechos a la ciudad, el crecimiento controlado y el desarrollo sustentable de la propiedad urbana. De esta manera, es un instrumento que establece los lineamientos para la planeación del desarrollo urbano y establece derechos y deberes de propietarios. La planeación se ejecuta en cinco instrumentos: Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, áreas de gestión estratégica y normas de ordenación.

La ley establece que las autoridades en materia de desarrollo urbano son las siguientes cinco:

Autoridad	Atribuciones
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Legisla en materia de desarrollo urbano, aprueba Programas de Desarrollo Urbano y participa en comisiones de planeación y desarrollo metropolitano
Jefe de gobierno de la Ciudad de México	Aplica resoluciones de expropiación y ocupación, participa en la elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano, formula programas y aplica y hace cumplir la ley

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)	Aplica esta ley, realiza estudios y formula adecuaciones de los Programas de Desarrollo Urbano, revisa Programas Delegaciones de Desarrollo Urbano, supervisa, coordina, desarrolla y difunde estudios y diagnósticos, autoriza relotificaciones, cambios de uso de suelo, fusiones y subdivisiones, se coordina con la Secretaría del Medioambiente para preservar y restaurar recursos naturales, se coordina con la Secretaría de Protección Civil para aplicar criterios de prevención-mitigación y riesgo-vulnerabilidad
Jefes delegacionales (actualmente alcaldes)	Participan en la elaboración de proyectos de los Programas de Desarrollo Urbano, vigila, expide permisos y aplica sanciones
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)	Regula en materia de paisaje urbano

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La ley establece órganos auxiliares del Desarrollo Urbano, entre ellos la Comisión Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares. Las comisiones se forman a nivel de alcaldías, cuyo alcalde las preside y cuenta con la integración de los Secretarios de Desarrollo Urbano y Vivienda, Medio Ambiente y Protección Civil, el Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial, el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y el Consejo Ciudadano de la alcaldía.

Estas comisiones se pueden formar únicamente por convocatoria del alcalde y el objetivo es evaluar las causas, evolución, consolidación y afectaciones de los asentamientos irregulares en sus demarcaciones, pero solamente de aquellos que están en suelo de conservación. Estas comisiones están facultadas para aprobar un estudio, pagado por el presupuesto de la alcaldía, que determine la afectación urbana y ambiental, de los cuales se desprenderá la posibilidad de regularización, apoyándose en estudios de riesgos (Protección Civil) y factibilidad de dotación de agua (Sistema de Aguas). Este estudio además establece un pago por parte de los habitantes de asentamientos irregulares por motivo de daños ambientales y la construcción de barreras físicas (por ejemplo, cercas) para evitar el crecimiento de los asentamientos.

Por su parte, la Secretaría de Finanzas constituye un fideicomiso de asentamientos irregulares y el objetivo es destinar fondos para: restauración ambiental, adquisición de predios en suelo urbano para reubicación cuando sea necesario y la prestación de servicios públicos.

3) PRAH

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos está a cargo de Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS), que es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo y coordinado por la SEDUVI. El esquema institucional está compuesto por:

Instancia	Composición	Atribuciones
Instancia normativa	Dirección del suelo y planeación sustentable, a través de la Subdirección de política del suelo del INSUS	Planea, programa y supervisa la ejecución del PRAH; vigila la operación y aplicación de recursos; emite oficios y validez de acuerdos de liberación del subsidio de regularización
Instancia coordinadora	Dirección jurídica y de seguridad patrimonial, a través de la Subdirección de Regularización del INSUS	Solicita que se realicen las transferencias de recursos; revisa, valida y autoriza polígonos a regularizar; cuenta con asesoría técnica; integra el padrón de beneficiarios; lleva el avance financiero; supervisa acciones
Instancia ejecutora	Delegaciones INSUS	Ejecuta y comprueba recursos; presentan propuestas de acciones de regularización de polígonos y hogares; aplican cuestionario del programa; presentan el programa de acciones PRAH; suscribe y entrega el acuerdo de liberación del subsidio a beneficiarios; participa de sesiones informativas; registra y controla el gasto
Instancias auxiliares	Cualquier instancia con capacidad técnica, que pueda proponer proyectos de regularización	Ponen a disposición del INSUS proyectos de regularización; participan de sesiones informativas

Comité dictaminador	Dirección del Inventario Nacional del Suelo del INSUS; Dirección Jurídica y de Seguridad Patrimonial del INSUS; Dirección de Delegaciones del INSUS; Dirección de Administración y Finanzas del INSUS; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Dictamina casos de excepción de aplicación del PRAH
---------------------	--	---

Fuente: elaboración propia, con base en las Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos

¿Cómo opera el PRAH?

La Dirección del Suelo y Planeación Sustentable del INSUS (instancia normativa) planea y programa la operación e inicio del PRAH, para lo cual da a conocer estas reglas de operación a las delegaciones del INSUS (nivel estatal), que son la instancia ejecutora. En el siguiente paso, estas delegaciones del INSUS inician la conformación de las propuestas de polígonos a regularizar y difunden información a la población objetivo. En términos estrictos, la operación del PRAH comienza con estas propuestas.

La Dirección Jurídica y de Seguridad Patrimonial del INSUS (instancia coordinadora) es quien recibe las propuestas de programas de acciones y polígonos y, en caso de aceptarse, las delegaciones del INSUS dan inicio efectivo a la operación PRAH con levantamiento de información para presentar un oficio con la propuesta de aplicación de recursos para enviársela nuevamente a la Dirección Jurídica y de Seguridad Patrimonial del INSUS, quien recibe y valida las acciones, en caso favorable. Para ello, debe enviar de regreso un Acuerdo de Liberación del subsidio. Por su parte, son las delegaciones del INSUS quienes emiten y entregan el acuerdo de manera definitiva, señalando fechas y además tiene la facultad para autorizar, modificar o cancelar las acciones estipuladas en las propuestas de acción.

4) PPR

El Programa de Prevención de Riesgos está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. El esquema institucional de su operación está compuesto por:

Instancia	Composición	Atribuciones
Instancia ejecutora	Entidades federativas y gobiernos locales	Elaboran solicitudes, ejercen subsidio, elaboran estudios, realizan obras, integran expediente técnico y supervisan
Instancia normativa	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Interpreta Reglas de Operación y resuelve aspectos no contemplados. Puede crear el Comité del Programa de Prevención de Riesgos para resolver acciones impostergables, excepcionales o de emergencia
Instancia coordinadora (Unidad Responsable del Programa)	Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo	Coordina acciones con las Delegaciones de SEDATU (nivel estatal), provee acompañamiento y asistencia técnica a estados y municipios, coordina, recibe información de avances
Delegaciones SEDATU	Organismo representante estatal de SEDATU	Revisa, supervisa y da seguimiento

Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos

¿Cómo opera el PPR?

El programa comienza su operación cuando los estados o municipios (instancias ejecutoras) elaboran propuestas de proyectos, estudios u obras, las cuales debe poner a consideración de la Delegación de SEDATU en su Estado. La Delegación de SEDATU recibe y revisa la propuesta, pero quien evalúa y valida la factibilidad de apoyo monetario es la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (Unidad Responsable del Programa).

Los Estados o municipios deben comprobar disponibilidad presupuestal y su estado de cuentas bancarias para demostrar que pueden financiar la proporción correspondiente del proyecto. Si todo está en orden, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo aprueba la transferencia de recursos.

Una vez realizada la transferencia, los municipios o Estados realizan el proceso de licitación y liberan pagos para comenzar el proyecto. La Delegación de SEDATU verifica su ejecución, pero quienes informan la conclusión de los trabajos son los municipios o Estados para luego ser revisados y validados por la Delegación de la SEDATU.