

El enfoque territorial en las intervenciones gubernamentales

Análisis de casos de estudio para México

Coordinadoras:

Elvia Martínez Viveros

Anahely Medrano Buenrostro



Ciencia y Tecnología
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación



CentroGeo
Centro de Investigación en
Ciencias de Información Geoespacial, A.C.

El enfoque territorial en las intervenciones gubernamentales

Análisis de casos de estudio para México

Elvia Martínez Viveros

Anahely Medrano Buenrostro

(Coordinadoras)



Ciencia y Tecnología

Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación



CentroGeo

Centro de Investigación en
Ciencias de Información Geoespacial, A.C.

Coordinadoras: Elvia Martínez Viveros, Anahely Medrano Buenrostro

Título: El enfoque territorial en las intervenciones gubernamentales.
Análisis de casos de estudio para México

Descripción: Primera Edición | Ciudad de México: 2026
Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C.

ISBN: 978-607-59992-7-2

Palabras clave: enfoque territorial | políticas públicas | planeación espacial |
problemas socio territoriales | desarrollo territorial.

Clasificación:

LC: RGCP JP JPP JNF 1KLCM

DDC: 320

Edición y corrección: Yael Brito

Diseño de la portada: Unidad de Diseño y Comunicación Visual del
CentroGeo

Responsable del proceso de dictaminación: José Mauricio Galeana Pizaña

Ilustración de la portada: Alberto Porras Velázquez

ISBN: 978-607-59992-7-2

D.R. Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C.

C. Contoy 137, Lomas de Padierna, Tlalpan,

14240, Ciudad de México, CDMX

México

Página: <https://www.centrogeo.org.mx/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20599577>

Esta obra fue sometida a un proceso de dictaminación académica bajo el principio de doble ciego, tal y como se señala el artículo 24 del Marco de Operación del Comité Editorial y el proceso estipulado por el artículo 4 de los Lineamientos Editoriales del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C.

Queda permitida la reproducción total y parcial de esta obra, en cualquier forma o medio, con propósitos educativos y sin fines de lucro.

Directorio Institucional del CentroGeo

Pablo López Ramírez
Director General

Elvia Martínez Viveros
Investigadora Titular C

Anahely Medrano Buenrostro
Investigadora por México

Mauricio Pablo Cervantes Salas
Presidente del Comité Editorial

Landis Córdova de la Cruz
Secretaria General

Índice

Introducción	9
Elvia Martínez Viveros	
Políticas públicas y enfoque territorial: una exploración conceptual	21
Anahely Medrano Buenrostro	
Análisis multiescalar del enfoque territorial del Programa Sembrando Vida: de la política nacional a la parcela local	47
Adriana Lizzette Luna Nieves	
Mauricio Pablo Cervantes Salas	
La política pública para la contención de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación de la Ciudad de México: una paradoja de producción de la irregularidad	81
Elvia Martínez-Viveros	
Territorialidad en la Nueva Escuela Mexicana: Un Reto para la política pública en Educación Básica	125
Diana Elia Belmont Malfavón	
Planeación territorial: la tensión entre las inercias y la utilidad	163
Federico Morales Barragán	
Yosu Rodríguez Aldabe	

Efectos territoriales y sociales de las políticas públicas del agua potable en México	189
Citlalli Aidee Becerril-Tinoco	
Iván Vilchis-Mata	
Joyce T. Valdovinos Ortega	
Comparación de redes discursivas en conflictos hídricos en México: coproducción del discurso y fragmentación institucional en la planeación hídrica	221
Adriana Aguilar Rodríguez	
Raúl Pacheco-Vega	
Alfonso Langle Flores	
Mauricio Pablo Cervantes Salas	
Reflexiones finales	257
Anahely Medrano Buenrostro	
Elvia Martínez Viveros	

Introducción

Elvia Martínez Viveros

Las estructuras del Estado no sólo se estructuran dentro del Estado. También sirven para estructurar las fuerzas sociales, la vida económica, la vida práctica y la sociedad en su conjunto (Lefebvre, 2009: 60).

Existe un espacio de oportunidad para que la investigación en ciencias sociales sobre problemáticas complejas vincule sus enfoques y sus resultados con políticas o programas públicos concretos. En este espíritu, este libro busca contribuir a informar a los tomadores de decisiones y actores interesados en el desarrollo de políticas públicas sobre el potencial de adoptar una perspectiva territorial en el diseño e implementación de dichas políticas. Los estudios de caso aquí incluidos analizan la acción pública en problemáticas complejas y relevantes para el desarrollo social de nuestro país, proponiendo su reorientación desde un paradigma de construcción territorial. Su pertinencia social radica en el interés por vincular el conocimiento con la toma de decisiones para la gestión y solución de los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

Las políticas públicas, entendidas como acciones de gobierno orientadas a mitigar los problemas sociales y mejorar la calidad de vida, abordan situaciones complejas como el desarrollo social, la sustentabilidad, la urbanización, la seguridad o el acceso a derechos. Éstas resultan de procesos planificados, de análisis y decisión; sin embargo, al ejecutarse a través de instituciones insertas en relaciones de poder, sus fines suelen reflejar compromisos entre intereses contrapuestos. Por ello, no es extraño que actúen como contenedores del descontento social o que incluso reproduzcan las problemáticas que intentan resolver, detonando impactos no previstos en el territorio.

Pese a estas contradicciones, la política pública y la planeación son herramientas indispensables para regular las fuerzas del mercado y mantener los equilibrios, participando activamente, para bien o para mal, en la producción del espacio social.

“El espacio social, la práctica del espacio social (en resumen: la práctica espacial) el conjunto de cuestiones y el proyecto relativo al espacio (social) han adquirido una importancia capital en las sociedades modernas” (Lefebvre 2009:197). En congruencia con esta premisa, la política y la planeación pueden concebirse como “un intento de práctica espacial en la producción social del espacio” (Perry 2003:151). Ambos procesos inciden en la distribución espacial de las actividades, en la construcción de la organización territorial y en la sustentabilidad ambiental; al hacerlo, transforman tanto la estructura del territorio como los espacios de vida cotidiana de sus habitantes.

Efectivamente, la intervención gubernamental se despliega y materializa en el territorio donde se ejecuta y se moldea, tanto con la participación de la diversidad de actores encargados de su instrumentación, como por la reacción de los grupos directamente beneficiados o excluidos.

Dado que la estructura organizacional del gobierno funciona como el aparato para la instrumentación de políticas y programas, su concepción de territorio suele reducirse a un espacio geográfico isotrópico, delimitado estrictamente por fronteras político-administrativas. Esta visión obvia la complejidad de las relaciones que, desde distintas escalas, atraviesan dicha arquitectura jerárquica e inciden en la construcción territorial. En su afán de objetividad, la planeación privilegia el análisis técnico y relega las relaciones sociales, así como los vínculos culturales e identitarios de las personas con su entorno. No obstante, la política y la planeación son procesos que exigen integrar actividades heterogéneas que desbordan los niveles rígidos de la organización institucional de las instituciones públicas.

En varias disciplinas de las ciencias sociales, el territorio ha sido tradicionalmente parte medular de su aparato teórico-conceptual. No obstante, la investigación en la intersección entre intervenciones públicas y construcción territorial es una línea poco explorada

en nuestro país; consecuentemente, el análisis de sus implicaciones es aún incipiente; particularmente en sectores donde la noción de territorio es ajena a su núcleo teórico-conceptual, como en la educación, las finanzas públicas o la salud. La investigación sobre el enfoque territorial y su impacto en la producción del espacio social es fundamental para fortalecer la hechura de la política pública y la planeación. En este sentido, la resolución de las demandas sociales no debe emanar únicamente de las visiones de la clase política o de los intereses de actores particulares, sino que debe sustentarse en conocimiento profundo sobre los factores estructurales que subyacen en su construcción. Ignorar estos factores condena a la acción pública a ofrecer, en el mejor de los casos, meros paliativos. Bajo esta premisa, resulta imperativo comprender cómo las intervenciones estatales inciden en la construcción territorial a diversas escalas.

Siguiendo la concepción de Lefebvre se ha construido un entramado conceptual que permite aproximar al espacio como una construcción social tan importante como la historicidad (Soja, 1994). Bajo esta luz, el territorio no es un mero marco físico, sino un *territorio usado*, resultado de la acción humana y definido por relaciones de poder (Santos, 1994). Asimismo, los lugares se entienden como puntos entrelazados en una red global, esta perspectiva de Massey (1993) advierte que la práctica política debe centrarse en comprender los enclaves locales dentro de una “geometría de poder” que opera en distintas escalas, incluyendo la global.

La noción de territorio varía según el enfoque teórico-metodológico y su frontera con la conceptualización del espacio no es del todo nítida. Blanco (2007:40-43) resalta que “la idea del espacio, en todos los marcos de referencia se asocia con cierta concepción de los procesos sociales”. Bajo esta premisa, la conceptualización del espacio “como soporte, marco y continente” limita la influencia de lo espacial a términos de posición o distancia. En contraposición, existen enfoques que aproximan el espacio “en directa relación con la sociedad”, ya sea “como producto de las relaciones sociales” o “como instancia de totalidad social”. Por su parte, el concepto de territorio conlleva implícitas las nociones de apropiación, dominio y control sobre una porción de la superficie terrestre; integra, además, ideas de pertenencia y proyectos que desarrolla una sociedad

significando un “ámbito terrestre delimitado de ejercicio excluyente del poder” con dimensiones jurídicas, sociales, culturales y afectivas. En este marco, el territorio se entiende como la manifestación concreta, empírica e histórica de las consideraciones que, en un plano conceptual, se atribuyen al espacio.

Históricamente, sin embargo, el diseño e implementación de políticas públicas y los procesos de planeación se han apoyado en la confianza ciega sobre la efectividad de las conceptualizaciones y decisiones tomadas en las cúpulas del poder, principalmente sectorial. La implementación apoyada en una base legal o normativa y ejecutada a través de la línea de mando de las burocracias, presupone una armonía casi perfecta entre el mandato y su ejecución. Este proceso se sostiene en la noción de que las decisiones se transmiten y ejecutan por una jerarquía basada en unidades territoriales delimitadas como meras circunscripciones administrativas; una visión que reduce al espacio y al territorio a contenedores pasivos de la dinámica social, económica y cultural.

Frente a esta concepción reduccionista, la presente obra incorpora la dimensión territorial como eje analítico de programas e intervenciones públicas. El libro no documenta un proyecto colaborativo unificado, ni pretende ofrecer un hilo conductor homogéneo; por el contrario, expone una pluralidad de formas en la que el enfoque territorial se materializa en la práctica institucional a través de estudios de caso analizados desde distintas corrientes epistémicas, que comparten una premisa común: investigar cómo las políticas públicas dialogan con la dimensión territorial.

Bajo este horizonte de complejidad, la obra inicia su recorrido con una contribución que busca indagar en la relación entre el territorio y la gestión pública a partir del análisis de las conceptualizaciones del enfoque territorial vinculado a las políticas públicas, entendidas éstas como procesos complejos de decisiones gubernamentales que responden a problemáticas específicas mediante la movilización de recursos y acciones diversas. En este marco, el territorio se aborda como una dimensión activa y estructurante de los procesos sociales, a la vez que se reconoce como una construcción social manifestada en múltiples niveles y escalas espaciales. La autora identifica dos dimensiones de vinculación: una analítica, orientada a explicar

las dinámicas y relaciones sociales que constituyen el territorio, y una instrumental, abocada a la ejecución de acciones para abordar problemas concretos, ya sea mediante programas verticales o con la participación de actores locales. Como guía de gestión, el enfoque territorial busca superar la fragmentación de la perspectiva sectorial y considerar las particularidades de los contextos locales. A partir de ello, el capítulo propone una hoja de ruta conceptual que distingue tres modalidades para entender la integración de la dimensión espacial en la acción gubernamental: las políticas sectoriales territorialmente focalizadas, aquellas sensibles a las disparidades territoriales, y las políticas de desarrollo concebidas bajo un enfoque territorial integral.

Esta tipología no se presenta como un marco normativo rígido al que los capítulos subsecuentes deban ceñirse de forma unívoca; por el contrario, se ofrece como un referente heurístico cuyo propósito es brindar categorías que permitan identificar y contrastar cómo la planeación institucional intenta asimilar la heterogeneidad del territorio. Siguiendo a Diesing (1971), estas categorías pueden entenderse como un continuo conceptual, herramienta analítica útil para que el observador identifique rasgos comunes y establezca patrones de relación y comparación entre ellas.

La evidencia de los estudios de caso que se presentan en capítulos subsecuentes mostrará la viabilidad de estas modalidades en la práctica o, en su defecto, revelará las tensiones infranqueables que surgen cuando la lógica administrativa choca con la producción social del espacio. De esta manera, el volumen no sólo documenta intervenciones públicas, sino que pone a prueba la capacidad de los marcos teóricos tradicionales para capturar la vitalidad del territorio “a ras de suelo”, permitiendo que cada autor aporte su propia mirada a este mosaico de construcción territorial.

Las problemáticas abordadas –que abarcan desde la seguridad hídrica y los conflictos locales por el abasto de agua hasta la pedagogía en educación básica, la urbanización informal y la planeación del desarrollo municipal– operan aquí como laboratorios sociales donde se manifiesta la tensión entre la planeación normativa y la realidad vivida. La selección de estos casos, aparentemente disímiles en su temática, responde a una lógica de transversalidad. La re-

levancia de este conjunto radica en demostrar que el territorio no sólo es un soporte físico, sino también es una dimensión que condiciona el éxito o fracaso de cualquier intervención pública. Mientras algunos casos señalan los desatinos de la visión euclidiana del territorio en las intervenciones gubernamentales, otros identifican innovaciones que integran explícitamente la dimensión territorial como parte de su diseño; la mayoría ofrece propuestas de mejora. Dos preguntas atraviesan el análisis: ¿cómo conciben al territorio las políticas públicas? y ¿qué cambios en los enfoques espaciales podrían beneficiar efectivamente al ciudadano a ras del suelo?

A continuación, se detallan las contribuciones que conforman este diálogo:

El segundo capítulo presenta como estudio de caso a Sembrando Vida, una intervención innovadora de la Secretaría del Bienestar, que aborda de manera transversal la pobreza y la degradación ambiental mediante la promoción de sistemas agroforestales y la canalización de apoyos directos. Los autores analizan cómo la conceptualización del territorio plasmada en el diseño normativo del programa se transforma durante su implementación a ras de suelo. Para ello, emplean un andamiaje conceptual cuyas claves son el territorio como construcción social y campo de apropiación, el poder derivado de las normas jurídicas y de las prácticas locales, y la multiescalaridad que permite observar la superposición de territorialidades en un mismo espacio. La investigación combinó el análisis documental con el trabajo de campo. A nivel nacional se examinó el diseño normativo; a nivel regional, la implementación se exploró en el estado de Michoacán que es parte de la Coordinación Territorial de Occidente; y a nivel local, en diez comunidades de la Meseta Purépecha. En el ámbito regional se identifican procesos de adaptación de las acciones “diseñadas desde arriba” a la realidad local, las cuales son emblemáticas de la organización informal que busca sortear la rigidez burocrática. En el nivel local se analiza la organización y el desempeño de las Comunidades de Aprendizaje Campesino –espacios para la toma de decisiones e intercambio de experiencias– y el grado de apropiación, adaptación o resistencia al programa frente a las configuraciones territoriales previas. Finalmente se analizan los factores que inciden en la viabilidad productiva, la organización co-

munitaria y la seguridad operativa del programa. Aunque el capítulo concluye con una crítica a la verticalidad institucional, reconoce el surgimiento de estructuras operativas con potencial para actuar como *espacios intermedios de articulación territorial*.

El tercer capítulo aborda la política pública de gestión de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación (sc) de la Ciudad de México (CDMX), un territorio vital para la sustentabilidad metropolitana. Los habitantes de estos asentamientos operan al margen de la legalidad para acceder a la vivienda, en una dinámica donde el habitar se entrelaza con la informalidad para la generación de ingresos y, en general, con las estrategias de supervivencia urbana. Desde una perspectiva crítica se analizan los supuestos y las consecuencias de la política de regularización del suelo como respuesta del gobierno para gestionar estos asentamientos. Se argumenta que el sesgo urbano de esta política impone una retícula de usos –propia del ideal de la ciudad formalmente planeada– sobre un espacio cuya forma física va surgiendo de las formas de habitar en la informalidad. Esta intervención se fundamenta en añejos enfoques de zonificación del norte global que resultan inoperantes en contextos donde la ocupación informal es parte integral del modo de urbanización. Por ello se propone una planeación que trascienda el rigor técnico para situarse en el conflicto real entre la supervivencia de los grupos sociales que viven de manera irregular y el control institucional. Este salto conceptual busca descolonizar el urbanismo tradicional, priorizando la justicia socioespacial y la comprensión profunda de las relaciones sociales que convergen en el sc. Finalmente se plantea que gestionar estos asentamientos requiere reescalar el problema al ámbito metropolitano y transformar la organización funcional de las instituciones de los distintos niveles de la administración pública. El objetivo es superar la fragmentación de decisiones entre alcaldías y sectores, transitando hacia una planeación supralocal que enfatice las relaciones horizontales entre los actores locales en pos de una transformación territorial sustentable.

El cuarto capítulo presenta *La Nueva Escuela Mexicana* (NEM) resaltando su carácter innovador en la política educativa. La innovación radica en que incorpora la dimensión territorial en su implementación en el espacio de la escuela. Es innovador porque en

nuestro país los planes y programas educativos se diseñan desde la cúspide de la jerarquía institucional con contenidos homologados para todas las escuelas del país; lo cual la autora nombra como escuela desterritorializada. La NEM rompe con esta verticalidad y plantea una propuesta de aprendizaje que surge desde la base del territorio, que plantea como componentes a la comunidad y su contexto local y nos dice que *cada escuela es una realidad situada en un contexto y un territorio*. La filosofía de este modelo sobre el binomio comunidad-territorio reconoce el valor del conocimiento local, tan escasamente valorado en los modelos que lo anteceden. Pero lo innovador de su propuesta contrasta con su desconocimiento por los docentes. Su implementación en las aulas ha enfrentado múltiples problemas derivados de que se deja que el maestro, sin recursos didácticos y sin capacitación, asuma la responsabilidad de elaborar los contenidos educativos a partir de la realidad local. La atención a la amplia variedad de especificidades territoriales y la diversidad social, económica, lingüística y cultural dan cuenta de la complejidad en la instrumentación de este modelo. En el marco de esta investigación se detallan los pros y los contras de la NEM.

El capítulo cinco analiza los planes de desarrollo municipal en Oaxaca, entidad que en 2022 se posicionó como la tercera más pobre de México. Su división política fragmentada en 570 municipios de gran diversidad cultural y social, enfrenta una gestión pública limitada por la falta de recursos y capacidades. Pese a su contexto, la normativa exige elaborar planes municipales de desarrollo subordinados jerárquicamente a los objetivos y estrategias de planes estatales y nacionales. Esta planeación “comprehensiva” impone un modelo estándar que suele terminar como letra muerta o catálogos de buenos deseos, pues ignora las especificidades territoriales y anula la función del planificador como agente o guía de un cambio. Morales y Rodríguez emplean la metáfora de *enjambre normativo*, que sugiere una forma de planeación que no padece de falta de leyes, sino de un exceso caótico de ellas. Las cuales plantean un conjunto de requisitos que terminan por paralizar el desarrollo municipal en lugar de guiarlo. Esta metáfora se aplica para describir el sistema complejo que, al intentar abarcarlo todo, genera incertidumbre y abre espacios a poderes *de facto*, ajenos a los propósitos del desa-

rollo. Se propone el uso de la herramienta “ensamble de dinámicas territoriales” para analizar las interacciones que producen los hechos sociales que inciden en la construcción territorial, la toma de decisiones desde la base y la recuperación del planificador como sujeto de cambio y de los habitantes como actores sociales relevantes en el proceso.

Proagua es un programa federal de la Conagua diseñado para subsidiar infraestructura y mejorar la cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas rurales y urbanas, buscando garantizar el derecho humano al agua. Pese a sus objetivos de financiamiento a través de entidades federativas, el programa enfrenta una brecha crítica entre su diseño documental y la persistente falta de infraestructura adecuada y el tratamiento de aguas residuales en diversas localidades.

El agua es un recurso vital, pero es escaso y se encuentra distribuido de forma inequitativa en las distintas escalas del espacio geográfico. El capítulo 6 presenta un examen de cómo el modelo de modernización en México, a pesar de incrementar la infraestructura de agua potable, ha fallado en garantizar un acceso equitativo, forzando a la población a implementar medidas resilientes. En particular, analiza el programa federal de la Conagua (Proagua) que se enfoca principalmente en el subsidio, la expansión de la infraestructura y la mejora de la cobertura de agua potable, el alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas y rurales. No obstante, ha dejado sin cobertura a los habitantes de las zonas periurbanas, localidades rurales y asentamientos irregulares. Éstos adoptan formas alternas de abastecimiento, como la colección de agua de lluvia o el acarreo desde norias o pozos, evidenciando con ello que el desafío no se puede afrontar únicamente con la construcción de infraestructura que se orienta fundamentalmente al entorno urbano formal, mientras que las soluciones se deben orientar priorizando el acceso en un marco de justicia territorial. Frente a esta problemática se enfatiza la necesidad de analizar el abasto del agua desde un enfoque de Ecología Política que permita detectar el impacto de las políticas públicas y las dinámicas de poder en la gestión autónoma del agua por parte de la población y orientar las intervenciones gubernamentales con criterios de equidad territorial y sostenibilidad socioambiental.

El último capítulo aborda los conflictos locales por el uso del agua mediante un análisis situado en el territorio y fundamentado en el discurso de pobladores involucrados en disputas hídricas. Esto se lleva a cabo en dos estudios de caso: el entorno urbano de Mexicali (Baja California) y la cuenca del río Pixquiác (Veracruz). Los casos se desarrollan a través de entrevistas estructuradas y técnicas de análisis de redes semánticas, mediante las cuales se examina la naturaleza relacional de los actores sociales como constructores del territorio. El flujo de significados en estas redes refleja las visiones de los pobladores sobre el conflicto y el rol de los diversos interesados. El modelaje del discurso da cuenta de procesos de cohesión o fragmentación. En términos prácticos, se investiga si la convergencia de significados (cohesión) fomenta una gobernanza colaborativa que facilite soluciones, lo que da la pauta para pensar en una planeación desde la base con arreglos de gobernanza que incorporen en la deliberación y toma de decisiones a actores e instituciones relevantes y a su conocimiento local. Los hallazgos subrayan así la importancia de políticas públicas con enfoque territorial que promuevan la deliberación inclusiva para alcanzar acuerdos y objetivos comunes en la gestión de recursos básicos.

Finalmente, cabe reiterar la necesidad de transferir el conocimiento derivado de los estudios territoriales al diseño e instrumentación de la planeación y las políticas públicas. Una acción pública basada en conocimiento es un ideal perseguido desde el ámbito académico y, en ocasiones, una demanda desde la esfera política. Si bien la toma de decisiones requiere equilibrar intereses políticos, económicos y sociales, su razón de ser es –o debería de ser– atender las necesidades de la sociedad y orientar su desarrollo con igualdad y justicia. No obstante, vincular el saber científico con la decisión política es un proceso complejo en el que destacan dos retos: por un lado, la pluralidad de enfoques con que la ciencia concibe la realidad social y el territorio, y, por otro, la frecuente omisión del conocimiento local de los actores que lo habitan.

Referencias

- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M. V. Fernández-Caso y R. Gurevich, *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*, Biblos, 37-64.
- Diesing, P. (1971). *Patterns of Discovery in the Social Sciences*. Aldine. Atherto, Chicago / Nueva York, ISBN: 020230101X / ISBN: 978020230101.
- Lefebvre, H. (2009). The Worldwide and the Planetary. En N. Brenner y S. Elden (eds.), *State, Space, World, Selected Essays*, Traducido por G. Moore, N. Brenner y S. Elden, University of Minnesota Press, ISBN 978-0-8166-5316-4 y 978-0-8166-5317-1.
- Massey, D. (1993). Power-geometry and a progressive sense of place. En J. Bird, B. Curtis, T. Putnam G. Robertson y Tickner U. *Mapping the Fitiress: Local cultures, global change*, 59-83.
- Santos, M. (1994). El retorno del territorio. En M. Santos, De Souza A. y Silveira L., *Território: Globalização e Fragmentação*, São Paulo, Hucitec, 15-20.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and Imagined Places*, Oxford, Basil Blackwell.

Semblanza

Elvia Martínez Viveros

Doctora en Sistemas de Ciencias Sociales por la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos.

Maestra en Ciencias en Investigación de Operaciones, London School of Economics and Political Sciences, Inglaterra.

Licenciada en Actuaría por la Facultad de Ciencias, UNAM.

Profesora Investigadora Titular del CentroGeo desde 2003 en la agenda de Estudios Urbanos y Territoriales.

Docente en el posgrado de Geomática hasta 2016. Diseño, coordinación académica y docente en la Maestría en Planeación Espacial de 2016 a 2025. Coordinadora del Posgrado del CentroGeo desde 2026.

Coordinadora de proyectos de investigación y vinculación, los más recientes:

- Estudio del impacto urbano de 33 asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación de 3 poblados originarios de Tlalpan.
- Expansión urbana en el corredor del Bajío.
- Mercados laborales y estructura de la región urbana.

emartinez@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5201-5007>

Políticas públicas y enfoque territorial: una exploración conceptual

Anahely Medrano Buenrostro

En varias disciplinas en las que el concepto de territorio ocupa un lugar central, la noción del enfoque territorial vinculado a las políticas públicas se ha usado ampliamente, particularmente en los estudios del desarrollo. Sin embargo, dicho enfoque está sujeto a distintas formas de entenderse o conceptualizarse, aún dentro de dicha literatura. El objetivo de este capítulo es hacer una exploración conceptual con el fin de ubicar las principales formas de entender el enfoque territorial en o para las políticas públicas, así como sus principales elementos conceptuales básicos en los estudios del desarrollo. Así, con base en esta exploración preliminar, se identifican dos conceptualizaciones generales del enfoque territorial: como perspectiva de análisis y como orientación para la hechura de políticas públicas. Como se discute en este capítulo, ambas dimensiones de la noción de enfoque territorial (analítica e instrumental) se complementan para entender su significado e implicaciones cuando el momento vincula con la política pública.

Introducción

El concepto de territorio ha estado en el núcleo teórico-conceptual de varias disciplinas de las ciencias sociales que, a su vez, han tenido la vocación de vincularlo con el ámbito de las políticas públicas, como es el caso de las relativas al desarrollo en varias de sus vertientes (especial, regional, territorial o rural) y la planificación o planeación territorial (o espacial) (Díez *et al.*, 2025; Fernández, *et al.*, 2019; 2023; Valencia-Perafán *et al.*, 2020; 2018; Berdegué y Favareto, 2019; Cuervo y Délano, 2019). En este capítulo se usan indistintamente los

términos literatura desarrollista o estudios del desarrollo para hacer referencia a las principales vertientes de esas disciplinas en las que se ha discutido el enfoque territorial en o para las políticas públicas.

En esta literatura, distintos autores han usado varios términos para hacer alusión a dicho enfoque, tales como políticas públicas territoriales, políticas públicas con enfoque territorial o territorialización de las políticas públicas, entre otros (Díez *et al.*, 2025; Fernández, *et al.*, 2019; 2023; Katto *et al.* 2022; Peñafiel, 2022; Valencia-Perafán *et al.*, 2020; 2018; Berdegú y Favareto, 2019; Gallicchio, 2010). Así, a partir de la noción de enfoque territorial se han hecho recomendaciones para la acción pública, incluyendo el diseño de políticas públicas, como se discute en este capítulo. Sin embargo, dicha noción se presta a varias interpretaciones, incluso dentro de los confines de los estudios del desarrollo. Aunque los términos antes mencionados son ampliamente usados en literatura desarrollista, no hay necesariamente una conceptualización o definición única ni explícita. De hecho, hay diferentes formas de entender o aplicar la noción del enfoque territorial vinculado a las políticas públicas. Por ello, esta noción puede resultar confusa, especialmente si se busca aplicarla en áreas de política pública diferentes al desarrollo.

Este trabajo surgió con la inquietud de realizar una indagación sobre las formas en la que se entiende la noción de enfoque territorial vinculado a las políticas públicas, particularmente en los estudios del desarrollo. En consideración de que es ésta el área donde el enfoque territorial ha tenido un notable protagonismo, pues se tomó como punto de partida para entender el significado de dicho enfoque. Para ello, se realizó una revisión inicial de algunas de las principales propuestas que explícitamente usan la noción de políticas públicas con enfoque territorial y plantean algún tipo conceptualización o definición al respecto¹, dentro de dicha disciplina. De esta forma se puso especial atención a las propuestas que han sur-

¹ Este ejercicio es resultado de una primera revisión de la literatura exploratoria de tipo narrativa, la cual no se basa en un protocolo de búsqueda específico (Pautasso, 2019). Esta revisión se centró en trabajos publicados y disponibles en línea, la cual incluyó libros, artículos académicos, así como documentos auspiciados o publicados por CEPAL, la OCDE y la Unión Europea.

gido o han sido promovidas por organismos internacionales, como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la Unión Europea. Estas iniciativas tienen en común que ofrecen un modelo o guía que explícitamente se enfocan a la elaboración o el diseño de políticas públicas, además de que se adscriben en los campos del desarrollo.

Las preguntas que guiaron este trabajo fueron las siguientes: ¿Qué significa el enfoque territorial relativo a las políticas públicas? ¿Cómo se entiende dicho enfoque en las propuestas surgidas desde los estudios del desarrollo? ¿Cuáles son los elementos conceptuales básicos de este enfoque? Con el fin de dar una respuesta a estas interrogantes, el presente capítulo tiene como principal objetivo ubicar las principales formas de entender el enfoque territorial en o para las políticas públicas, así como sus elementos conceptuales básicos. Como se muestra en este trabajo, se pueden identificar dos formas básicas de conceptualizar en enfoque territorial: como perspectiva de análisis y como orientación de la hechura de políticas públicas. A partir de estas formas de entender el enfoque territorial, se identifican los elementos conceptuales básicos de dicho enfoque.

Además de la introducción, el presente capítulo se divide en tres apartados principales. En el segundo apartado se discuten los conceptos de políticas públicas y territorio, antes de presentar las principales formas de conceptualizar o entender el enfoque territorial. El tercer apartado identifica las dos formas generales de entender el enfoque territorial en o para las políticas públicas, así como sus principales elementos conceptuales. Finalmente se incluye una breve conclusión.

Los dos conceptos básicos: territorio y políticas públicas

Antes de discutir el enfoque territorial relativo a las políticas públicas, resulta indispensable saber el significado de los dos conceptos esenciales que subyacen en dicha noción: territorio y políticas públicas. Estos términos se pueden considerar como constructos paraguas, es decir, conceptos amplios que son utilizados para abar-

car y dar cuenta de un conjunto diverso de fenómenos (Hirsch y Levin, 1999: 199). Por lo tanto, ambas nociones admiten diversas conceptualizaciones y definiciones y discutir el amplio abanico de definiciones de los conceptos de territorio y políticas públicas existentes excede el propósito de este trabajo. En este capítulo, sólo se discuten brevemente algunas de sus características conceptuales, con el fin de introducir las definiciones generales que servirán de guía en este trabajo.

El concepto de políticas públicas

Hay una multiplicidad de conceptos y definiciones de política pública². En general, este término se usa más como una categoría analítica que para describir un fenómeno claramente definido o acotado. En otras palabras, las políticas públicas no constituyen un sólo fenómeno claro y concreto. Su definición es escurridiza, a pesar de que lo que entendemos como políticas públicas sean una realidad omnipresente (Howlett y Cashore, 2020; Knill y Tosun, 2020), ya que su existencia se percibe y materializa de diferentes formas. En ese sentido, las políticas públicas pueden concebirse como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, como propone Dye (2008: 2).

Sin embargo, una noción amplia puede resultar poco útil para plantear una definición de trabajo. Por ello, varios autores proponen definiciones más acotadas. En esta línea, Méndez (1993: 145) indica que las políticas públicas son aquellas decisiones que tengan, “al menos”, seis “elementos básicos”: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. A partir de esta definición se entiende que las políticas públicas son sólo las decisiones del gobierno que despliegan una lógica o estrategia clara.

No obstante, las políticas públicas no necesariamente se configuran a partir de una estrategia o línea de acción única. Si bien, es común que las políticas públicas se identifiquen a partir de propósito o función (por ejemplo, la política exterior o de salud) o incluso un asunto, su cumplimiento no se materializa, generalmente, por la vía

2 Para una revisión sobre su significado, véase Howlett y Cashore (2020), Méndez (1993) y Knill y Tosun (2020).

de una sola estrategia claramente definida. Por ejemplo, la provisión de servicios públicos, como educación o salud, no implica solamente una respuesta a un problema concreto. La política de educación, por citar un ejemplo, consiste en una serie de decisiones, la cual, a su vez, incluye una gran variedad de acciones y estrategias, las cuales incluyen la construcción de instalaciones de educativos, la certificación del personal, la forma de financiamiento, el diseño de modelos educativos, entre muchas otras. Además, este conjunto de decisiones o estrategias a menudo se toman durante un largo periodo de tiempo.

En la literatura de las políticas públicas hay diferentes tipologías en las que éstas se clasifican en función de varios criterios. Uno de esos criterios puede ser función (hacienda o seguridad pública, por ejemplo) u objetivo (como lograr el desarrollo nacional), entre otros. Estas diferentes tipologías rinden cuentas de las múltiples formas en la que se ponen en práctica las decisiones o acciones de gobierno en distintos países o contextos. En ese sentido, las políticas públicas no necesariamente implican un solo curso de acción claro ni responden únicamente a problemas claramente definidos.

Con el fin de plantear una definición de trabajo, en este capítulo nos vamos a centrar en tres elementos conceptuales de las políticas públicas. El primer elemento es su naturaleza gubernamental. Esencialmente, la política pública es lo que los gobiernos eligen hacer o no; es decir, el lugar de la decisión se ubica en las autoridades públicas (el gobierno o Estado) (Howlett y Cashore, 2020; Mintrom y Williams, 2015; Knill y Tosun, 2020). Aunque en las políticas públicas participan una multitud de actores gubernamentales y no gubernamentales, el agente principal en su hechura es el gobierno, en cualquier escala (por ejemplo, federal, estatal o municipal). El gobierno es el responsable de decidir las políticas públicas, especialmente en su formulación, debido “a su capacidad única para tomar decisiones autorizadas en nombre de los ciudadanos; es decir, decisiones respaldadas por la posibilidad de sanciones a los infractores en caso de incumplimiento” (Howlett y Cashore, 2014: 19).³

3 Dentro de la literatura de políticas públicas, se asume que diferentes actores influyen directa o indirectamente (y mediante varias formas) en el proceso de hechura

Un segundo elemento es que la política pública implica acción intencional orientada hacia un asunto o problema que se considera público y, por lo tanto, que requiere la atención o intervención del gobierno (o el Estado) (Howlett y Cashore, 2014; Mintrom y Williams, 2015). El tercer elemento es que la política pública implica el despliegue de recursos de distintos tipos (simbólicos, organizacionales, financieros o monetarios, entre otros) para atender dicho asunto o problema público (Howlett y Cashore, 2014; 2020). Así, en este trabajo se entiende que las políticas públicas son decisiones que los gobiernos toman como respuesta ante problemas o asuntos públicos, las cuales involucran un conjunto de acciones o estrategias a través de diversos medios (programas, proyectos, intervenciones, entre otros), movilizando distintos recursos públicos.

A partir de esta definición se entiende que hay acciones que son parte de una o varias decisiones públicas, aun cuando no necesariamente constituyan una política pública en sí mismas. Por ejemplo, la recolección de basura o elaborar un plan municipal anual, no necesariamente se consideran políticas públicas en sí mismas, pero son indudablemente acciones que pueden formar parte de una o varias políticas públicas (por ejemplo, planeación municipal u ordenamiento territorial, entre otras). En ese sentido, dichas acciones forman parte de la política pública y, por lo tanto, son hechos o actividades que se inscriben dentro ese universo y desde ahí pueden ser entendidos o analizados. A partir de esta definición amplia, este trabajo se centra en analizar lo que significa el enfoque territorial relativo a las políticas públicas.

El concepto de territorio

El concepto de territorio parece aún más amplio que el de políticas públicas. Para empezar, el territorio se entiende a partir de otro con-

de las políticas públicas. Los gobiernos pueden delegar la formulación de una propuesta de política pública a ciertos actores, por ejemplo, a organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en principio los gobiernos mantienen el control sobre la participación de otros, es decir, definen quiénes, cuándo y cómo participan en la formulación e implementación de las políticas públicas. (Howlett y Cashore, 2014: 17).

cepto vasto: el espacio, el cual, a su vez, también está sujeto a varias definiciones y constituye, junto con el tiempo, una de las dimensiones básicas para acotar la realidad física y social.⁴ En este trabajo nos enfocamos en la conceptualización del territorio como construcción social, ya que adoptan las propuestas que explícitamente tratan el asunto de las políticas públicas con enfoque territorial, como se discutirá más adelante. Ésta es una noción compleja que se basa en ideas de autores clásicos provenientes de distintas disciplinas como Pierre Bourdieu, Bernard Pecqueur, Edward Soja, entre muchos otros (Martínez, 2012; Riffo, 2013; Centeno *et al.*, 2019), por lo que resulta escurridiza una definición precisa. La TABLA 1 presenta algunas de ellas, con el fin de ilustrar la complejidad del concepto.

TABLA 1. DIFERENTES CONCEPTUALIZACIONES DE TERRITORIO

Según, Madoery “El territorio local [...] es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de los procesos de acumulación, de dominación material y simbólica, de la calidad institucional, de la organización de los actores locales, de su estrategia para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo” (2008: 67-69).

“El territorio puede llegar a ser todo”, advierte Coraggio, “es la población con su composición demográfica, social, étnica, es la infraestructura física, es el medio ambiente, es el ecosistema, es la sociedad, son las instituciones, son las relaciones, son los múltiples capitales que se han inventado (social, educativo, cultural, institucional, etc.), es el articulador de discursos sobre las políticas públicas y el desarrollo” (2008: 17).

Según Milton Santos el territorio está “formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero como el cuadro único en el cual la historia pasa” (1999: 51).

⁴ A pesar de que los conceptos de espacio y territorio son analíticamente distintos, con frecuencia se usan de forma indistinta. Por ejemplo, Hiernaux y Lindon (1997) plantean tres marcos conceptuales básicos para entender la relación espacio-sociedad: 1] el espacio como contenedor, 2] el espacio como reflejo y 3] el espacio como dimensión activa de los procesos sociales.

Alfredo Carballeda describe al territorio como “el espacio habitado, donde la historia dialoga con el presente y permite a partir de reminiscencias construir una idea de futuro o incertidumbre. Allí el territorio se transforma en un ‘lugar’ delimitado por lo real, lo imaginario y lo simbólico” (2008: 77).

Fuente: Elaboración propia con base en Centeno *et al.*, 2019: 110.

A partir de la noción del territorio como un constructo social o “una construcción social permanente en constante apropiación” (Leloup *et al.*, 2005, citado en Martínez, 2012: 13), para efectos de este capítulo, el territorio se define como una dimensión espacial socialmente construida y que se “manifiesta en múltiples niveles” y “distintas escalas espaciales” (Morales y Jiménez, 2018: 20). Esta definición parte de la idea de que el territorio tiene la doble condición ser estructurado y estructurante (Martínez, 2012); es decir, lo que Edward Soja (1980) denominó como una “dialéctica socio-espacial”, donde, por una parte, el espacio expresado en el territorio (por ejemplo, en regiones, ciudades, etc.) se concibe como “procesos de construcción social” y, por otra parte, “la conformación misma, o estructuración, de la sociedad, se realiza a través de contextos espaciales específicos que influyen en las formas de estructuración social” (Riffo, 2013: 13).

Así, más allá de una definición precisa, el concepto de territorio no se interpreta como una dimensión neutra o pasiva, sino activa y estructurante de los procesos sociales (Centeno *et al.*, 2019). Es decir, es un “concepto complejo y contenedor de las diversas actividades humanas, no sólo económicas y productivas, sino también de consideración activa de las tramas sociales y culturales de las sociedades” (Centeno *et al.*, 2019: 105). Además, se asume que múltiples actores son quienes construyen el territorio, con base en una diversidad de interacciones o relaciones sociales, las cuales se despliegan, suceden o se manifiestan en el espacio. En suma, el territorio como construcción social se manifiesta en múltiples niveles de escalas espaciales distintas (por ejemplo, local, regional o global), cuyos actores operan desde esos distintos niveles y lo modifican continuamente. Desde esta concepción del territorio se han hecho

propuestas de enfoque territorial vinculado a las políticas públicas, particularmente en la literatura desarrollista. En los siguientes apartados se discutirán las principales formas de entender dicho enfoque en dichas propuestas.

Las conceptualizaciones del enfoque territorial vinculado a la política pública

Como se anotó antes, la idea del enfoque territorial para las políticas públicas se ha registrado desde hace décadas en los estudios del desarrollo (Díez *et al.*, 2025; Fernández *et al.*, 2019, 2023). El rasgo definitorio de este enfoque es la conceptualización tan compleja del territorio antes mencionada. Así, el “enfoque territorial del desarrollo” surge principalmente vinculado al propósito del alcanzar el desarrollo (regional o rural) en los países en los que se introdujo dicha visión (Schneider y Peyré, 2006). Con base en esta visión, el desarrollo busca actuar “sobre el espacio” y “cambiar las relaciones sociales en él existentes” (Schneider y Peyré, 2006: 81).

Desde esa mirada compleja del territorio y con una orientación transformadora surgieron distintas vertientes desarrollistas en las que se ha discutido “el uso del enfoque territorial en la construcción de iniciativas de desarrollo regional” (Morales y Jiménez, 2018: 9). Es decir, sus proponentes buscan que la acción del gobierno adquiere dicho enfoque. Por ejemplo, se plantea la idea de las “políticas públicas con enfoque territorial” como “estrategias para el impulso del desarrollo endógeno” (Centeno *et al.*, 2019). Otra forma de hacer referencia a las políticas dirigidas al desarrollo con dicho enfoque es con los términos “políticas públicas territoriales” o “territorialización de las políticas públicas” (Gallicchio, 2010). En ese sentido, las políticas públicas son entendidas, en general, como instrumentos (o iniciativas) para el logro de un propósito ulterior específico: el desarrollo (rural o urbano, por ejemplo) o vinculados al mismo, como la cohesión territorial (Fernández *et al.*, 2019).

A partir de lo anterior se puede entender que todas las políticas públicas con enfoque territorial son aquellas encaminadas al cumplimiento de dicho propósito ulterior (el desarrollo territorial). Al-

gunos analistas podrían sostener que el desarrollo puede abarcar prácticamente todo el abanico de políticas públicas.⁵ Desde este supuesto, todas las políticas públicas podrían tener un enfoque territorial, siempre y cuando se orienten al desarrollo territorial. Discutir cómo se define el concepto de políticas públicas en sí dentro de las propuestas desarrollistas excede el propósito de este trabajo. Sin embargo, en dichas propuestas se pueden identificar ciertas formas de entender o conceptualizar el enfoque territorial vinculado a las políticas públicas.

Esta breve descripción del desarrollo territorial rural (DTR) encapsula dichas conceptualizaciones: “El enfoque territorial supone un análisis de la ruralidad con vocación aplicada orientada hacia las políticas públicas, a la vez que el DTR tiene como base para su propuesta de acción de políticas una comprensión territorial de lo rural” (Fernández *et al.*, 2019: 10). Sin considerar que esta descripción se centra en el desarrollo rural, en ella se pueden identificar las dos formas básicas de entender el enfoque territorial: 1] como una perspectiva analítica para examinar fenómenos (o problemas) sociales y 2] como una base para la acción o intervención pública. En otras palabras, se puede decir que el enfoque territorial tiene dos dimensiones conceptuales: analítica e instrumental (o dirigida a la acción), las cuales se discuten a continuación.

El enfoque territorial como perspectiva de análisis

Una de las formas básicas de entender el enfoque territorial es como perspectiva de análisis. En ese sentido, Centeno *et al.* (2019) llaman a analizar “políticas públicas con enfoque territorial” para el desarrollo endógeno y la gobernanza multiescalar en las zonas rurales, en particular, se centran en la “ruralidad argentina”, entendiendo el enfoque como una perspectiva para leer y rediseñar políticas sectoriales. De manera más concreta, Fernández *et al.* (2019; 2023)

5 A partir del amplio concepto de desarrollo territorial como “contenedor de las diversas actividades humanas” y de las “tramas sociales y culturales de las sociedades” (Centeno *et al.*, 2019: 105), dicho desarrollo también incluye prácticamente a todas las políticas públicas. Pero discutir este punto o el concepto de desarrollo escapa al objetivo de este trabajo.

plantean un “enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad”, haciendo un llamado a usar dicho enfoque para diseñar políticas rurales. Así, el enfoque territorial se plantea como herramienta analítica para entender dinámicas territoriales, relaciones de poder y efectos combinados de múltiples políticas públicas dirigidas al desarrollo de dichas zonas (Fernández *et al.* 2019).

Desde el enfoque territorial se parte del supuesto de que en las relaciones sociales que “configuran” el territorio, participan o están involucrados “múltiples actores, residentes o no” en el mismo (Morales y Jiménez, 2018: 25).⁶ Así, desde este enfoque, el territorio no se entiende como una porción de tierra ligada al Estado, es decir, un dato geográfico o administrativo, sino como una construcción social, cuyas relaciones sociales deben ser examinadas (Fernández *et al.*, 2019), como se anotó en el apartado anterior. Por lo tanto, este enfoque “ofrece una perspectiva centrada en el estudio de las relaciones sociales que configuran los territorios” (Morales y Jiménez, 2018: 26).

Así, la dimensión analítica del enfoque territorial se puede definir como una “perspectiva centrada en las relaciones entre actores y entre estos y los demás elementos biofísicos del territorio” (Morales y Jiménez, 2018: 20). Con base en esta definición, de acuerdo con Morales y Jiménez (2018: 25), el enfoque territorial sirve para entender “la evolución de los territorios” (o el desarrollo territorial) y el proceso en sí que involucra dicho desarrollo.⁷ Esencialmente, y más allá del proceso del desarrollo, lo territorial engloba lo que sucede

6 En ese sentido, el análisis territorial no tiene como objeto de estudio a “los atributos territoriales expresados en variables, como las relacionadas con el bienestar de la población, la estructura productiva y su funcionamiento, los resultados de la gestión de los asuntos públicos o la degradación ambiental” (Morales y Jiménez, 2018: 25), sino las relaciones antes mencionadas.

7 En particular, para Morales y Jiménez es importante diferenciar entre el desarrollo territorial como proceso “del enfoque que lo sustenta”, a diferencia de otras propuestas que explícitamente hacen planteamientos para entender el enfoque territorial del desarrollo (por ejemplo, INTA, 2007). Para estos autores confundir el análisis territorial y espacial es un “error conceptual que se expresa en la práctica, aún en uso, de emplear ambos términos como sinónimos”, mientras que su adecuada diferenciación permite apreciar que “el estudio de las regiones, demarcaciones establecidas mediante criterios de distinta índole, se beneficia de

en los territorios (actores, conflictos, relaciones sociales, evolución territorial, etcétera).

De esta forma, el enfoque territorial se puede usar para analizar problemáticas sociales desde lo local (o territorial en distintas escalas) con distintas metodologías o herramientas. Así, este enfoque se usa para mapear actores, conflictos y capacidades en cada territorio y para interpretar la “trama” de políticas que operan simultáneamente, identificando brechas de coordinación y de participación ciudadana (Fernández *et al.*, 2019). Asimismo, Morales y Jiménez (2018) proponen realizar un análisis territorial con base en la metodología del marco lógico, enfocado en problemáticas locales concretas (por ejemplo, tratamiento de aguas residuales, deforestación de ciertas áreas, entre otras). Su metodología tiene una aplicación práctica y directa para plantear soluciones a dichas problemáticas, situándolas en sus contextos particulares.

Resumiendo, la dimensión analítica del enfoque territorial se centra en las dinámicas y relaciones sociales que suceden y configuran el territorio. En otras palabras, lo territorial es la lente a partir de la cual se analizan los fenómenos sociales y la acción pública.⁸ En ese sentido, el enfoque territorial, como perspectiva analítica, se puede entender de manera similar a otros enfoques que también se han vinculado a las políticas públicas, como el de género, el cual se centra en las relaciones de género existentes en las sociedades (ONU-Mujeres, s.f).

Sin embargo, como mirada analítica, el enfoque territorial se sustenta en un concepto más amplio (el territorio) que el de otros enfoques como el de género. Aunque el territorio “puede llegar a ser todo”, como anotó Coraggio (2008: 17), el enfoque territorial no quiere decir que sirve para analizar todo lo que ello implica (por ejemplo, la parte estrictamente biofísica), sino también las relaciones sociales que lo configuran. Más allá de su aparente vastedad,

las contribuciones diferenciadas de ambos tipos de análisis” (Morales y Jiménez, 2018: 21).

⁸ En principio, para algunos analistas el enfoque territorial está pensado para elaborar políticas públicas en “contextos locales” y se le considera “poco usado” (Giraldo, 2024: 42).

este enfoque también se ha entendido como una base para la acción pública concreta, como se discute en la siguiente sección.

El enfoque territorial como guía de las políticas públicas

El enfoque territorial nació con la vocación para orientar la política pública. Desde la década de 1990, varios gobiernos del mundo occidental, particularmente europeos, dieron un “giro territorial” a sus políticas de desarrollo (Celata y Coletti, 2014).⁹ La Estrategia Territorial Europea (ETE), cuyo documento-marco fue aprobado en 1999, recoge los planteamientos y principios básicos de la política pública para el desarrollo territorial de la Unión Europea para el siglo XXI (Gutiérrez, 2006). La ETE se plantó como la vía de “superar la perspectiva de las políticas sectoriales” y lograr el desarrollo de la región con una “orientación territorial” de las políticas públicas (Gutiérrez, 2006: 70).

En América Latina este giro territorial comenzó a materializarse a inicios de la década de 2000, cuando varios gobiernos pusieron en práctica propuestas en ese sentido. Asimismo, varias organizaciones internacionales y regionales, como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsaron este tipo de iniciativas en la región (Barboza *et al.*, 2020). Entre dichas propuestas destacan las denominadas políticas públicas de “desarrollo territorial rural” (CEPAL, 2010; Valencia-Perafán *et al.*, 2018). Desde esa década, la idea del desarrollo con enfoque territorial comenzó a expandirse hacia gran parte de Latinoamérica (Valencia-Perafán *et al.*, 2020; 2018; Berdegú y Favareto, 2019).¹⁰

9 Como parte de este giro, en Europa se registró un amplio debate sobre los aspectos cualitativos de las diferencias de las unidades territoriales dentro de cada país. Así, se comenzó a gestar un nuevo paradigma con base en tres principios clave: 1] desarrollo endógeno, encaminado a fortalecer las capacidades de desarrollo de las unidades territoriales; 2] sostenibilidad y 3] mejorar la gobernanza responsable (Idczak, *et al.*, 2024; OCDE, 2001).

10 La idea de lo territorial en el desarrollo se puede rastrear al menos a la década anterior en ambos continentes. En el caso de Latinoamérica, desde la década de 1980 en la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), comenzaron a desarrollarse “perspectivas de desarrollo intrarregionales”, tales como “el desarrollo endógeno, el desarrollo

Desde esta mirada territorial se difundió cada vez más la idea de que la acción gubernamental debería centrarse en los territorios para fomentar el desarrollo. Así, el territorio se planteó como “la nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque del desarrollo territorial se hace, por lo tanto, un modo de acción que valora los atributos políticos y culturales de las comunidades y de los actores sociales allí existentes” (Schneider y Peyré, 2006: 13). Este planteamiento guió varias propuestas para el desarrollo (especialmente el rural) y, con ello, surgió la noción del enfoque territorial para las políticas públicas. Es decir, el enfoque territorial surgió no sólo como una perspectiva analítica, sino con una dimensión instrumental: orientar la elaboración de políticas públicas (o, mejor dicho, de cómo se deberían hacer).

Así se han planteado varias propuestas en este sentido. Examinar a qué se refiere cada una de esas propuestas del desarrollo, excede los propósitos de este trabajo. Baste decir que dichas propuestas proponen ciertas bases teórico-normativas para guiar la acción o intervención pública, es decir, para elaborar políticas públicas desde una mirada territorial. A partir del planteamiento de Berdegué *et al.* (2014) para el desarrollo¹¹, se identifican tres grandes tipos generales para la acción o intervención pública (políticas públicas), las cuales se resumen en la TABLA 2.

Así, el primer tipo de políticas públicas con enfoque territorial está vinculada con el concepto de focalización territorial, cuyo obje-

económico local y la competitividad territorial”, los que llevaron a enfatizar los factores y recursos internos a un territorio como determinantes de su desempeño económico y social; esto, a su vez, condujo, eventualmente, a la emergencia de nuevos enfoques de “políticas de desarrollo territorial” (Riffo, 201: 8).

¹¹ Este planteamiento ha sido ampliamente usado en Latinoamérica y promovido a partir de varios foros latinoamericanos, en particular, desde la CEPAL, para el desarrollo rural o regional. Berdegué *et al.* (2014) proponen una agenda regional con base en un enfoque para el desarrollo con cohesión territorial. En esta agenda, se plantea que dicho enfoque se puede lograr con la combinación de cuatro tipos de políticas públicas: 1] políticas sectoriales territorialmente focalizadas para contrarrestar las brechas, 2] políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental que varían según el territorio, 3] políticas de desarrollo territorial y 4] políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, que tiene por finalidad de empoderar a los actores sociales de los territorios.

tivo es “identificar un área geográfica específica con altos niveles de necesidad, a partir de lo cual un determinado territorio es reconocido para recibir apoyo multisectorial” (Peñafiel, 2022: 169), es decir, de varias políticas públicas sectoriales (salud, agua potable, entre otras). El segundo tipo de intervenciones se refiere a la estrategia de que ciertas políticas públicas sectoriales (salud, turismo o vivienda, por ejemplo), se adapten a las características territoriales donde las zonas o regiones donde se van a desplegar. El tercer tipo incluye a varias propuestas hechas para el desarrollo (regional o rural, etc.), con el fin hacer políticas públicas que tengan, precisamente, un enfoque territorial. Entre estas propuestas destacan las que incluyen marcos, guías o métodos para hacer políticas públicas con enfoque territorial, las cuales se han impulsado desde varios organismos internacionales.¹² A continuación, se describen brevemente algunas de esas propuestas:

Políticas públicas basadas en el lugar o área (*place-based policies*). Una de las propuestas más conocidas al respecto es la de la Comisión Europea, mediante el proyecto Leader-CLLD (EC, s.f.; EC, 2016; Tomaney, 2010), puesto en práctica desde la década de 1990.¹³ En sus inicios se propuso como una respuesta al fracaso de las políticas tradicionales de arriba hacia abajo, con el fin de atender los problemas que enfrentaban las zonas rurales europeas. En general, el enfoque territorial de Leader-CLLD da los siguientes principios básicos para plantear políticas para el desarrollo local: 1] de abajo hacia arriba, 2] basado en el lugar o área, 3] asociación local, 4] una estrategia integrada y multisectorial, 5] creación de redes, 6] innovación y 7] cooperación.¹⁴

12 Otro ejemplo es la propuesta para el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural antes mencionado (DTR) (Fernández *et al.*, 2019).

13 El término políticas basadas en el lugar engloba una gran variedad de programas, los cuales se pueden clasificar en dos grandes categorías: 1] esquemas de igualación fiscal y 2] políticas de desarrollo regional o local (Suedekum, 2025).

14 Este proyecto tiene origen en la propuesta de Leader (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, que significa vínculos entre actividades para el desarrollo de la economía rural), puesta en práctica por primera vez en 1990, bajo el auspicio de la Comisión Europea. Leader se convirtió después en el llamado Desarrollo Local Liderado por la Comunidad (*Community-Led Local Development*, CLLD) e incluyó áreas urbanas, convirtiéndose un instrumento de

TABLA 2. PRINCIPALES TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE TERRITORIAL

TIPO	DESCRIPCIÓN
Políticas sectoriales territorialmente focalizadas	La concentración de una serie de políticas públicas sectoriales, en una ubicación geográfica, con el fin de cerrar brechas (por ejemplo, en regiones con alta marginación).
Políticas sectoriales que varían según el territorio	Políticas públicas de cierto tipo (de desarrollo económico, social y ambiental, etc.) que sean sensibles a las diferencias territoriales, que atiendan a las diferencias de distintos lugares.
Políticas para el desarrollo planteadas con enfoque territorial	Políticas públicas que tienen el propósito de promover el desarrollo, las cuales se plantean a partir de ciertos marcos, guías o metodologías: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas basadas en el lugar (Leader-CCL). • Territorialización de políticas públicas (Unión Europea). • El enfoque territorial de los Objetivos de Desarrollo (OCDE)

Fuente: Elaboración propia con base en Berdagué *et al.*, 2014.

Aunque el término “basado en el lugar” tiene varios significados, las propuestas al respecto coinciden, en general, con lo siguiente: 1] adecuar las acciones o intervenciones (lo que implican las políticas públicas) para adaptarse a una situación local; 2] colaborar con otras agencias o actores que operan allí y 3] coordinar los esfuerzos de múltiples niveles y sectores (o silos) gubernamentales (Hart y Connolly, 2022). Se usa el término lugar (o área) para denominar la delimitación territorial a partir de la cual se deben pensar (es decir, formular y dirigir) las políticas públicas. Así, las políticas basadas en el lugar o área esencialmente se refieren a que las mismas se de-

política pública bien establecido. Con base en esta propuesta se busca involucrar a los actores locales activamente y darles capacitación para que contribuyan al desarrollo de sus áreas rurales, mediante la formación de asociaciones de Grupos de Acción Local, GAL (EC, s.f.).

ben elaborar con base en las necesidades de esas delimitaciones territoriales. Uno de los propósitos de estas políticas es disminuir las disparidades intra o interregionales; por ejemplo, las políticas que explícitamente consideran la distribución espacial de la actividad económica y, por lo tanto, se dirigen a los lugares con mayores desventajas (Ehrlich y Overman, 2020).

La territorialización de las políticas públicas. Eurosocial¹⁵, que es el programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina para la cohesión social, promueve el enfoque territorial para el desarrollo local (TALD, por sus siglas en inglés). Éste es un marco de referencia para plantear procesos de descentralización para el desarrollo local o “para promover un desarrollo local endógeno, en el que los gobiernos locales movilizan sus los recursos y capacidades en el territorio” (Fernández de Losada, 2021: 8). En este marco, la territorialización de las políticas públicas se define como “el diseño y la implementación concertada y articulada de políticas públicas con, desde y para los territorios en clave nacional” (Fernández de Losada, 2021: 10). Así se propone una metodología para facilitar que las políticas públicas tengan en cuenta: a) “las aspiraciones y las necesidades de los territorios, de la ciudadanía que los habitan y de los actores que operan en ellos” y b) “los recursos y todos los activos del territorio” (Fernández de Losada, 2021: 10).

En general, esta propuesta de territorialización de las políticas tiene el propósito de que los diferentes niveles de gobierno y otros actores en el territorio participen en la hechura de las mismas, de una manera concertada y articulada. Este enfoque territorial permite a los agentes definir políticas de desarrollo sostenible a partir de una visión holística que integra dimensiones económicas, sociales y ambientales, basada en la lógica de gobernanza, el diálogo y la cocreación (Fernández de Losada, 2021). De manera similar a la idea de la propuesta de políticas basadas en el lugar, se busca que las políticas públicas se construyan en correspondencia con las ca-

15 Este programa tiene entre sus objetivos reducir las desigualdades y aumentar los niveles de cohesión social en los 19 países latinoamericanos participantes, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, entre otras acciones (Eurosocial, s.f.).

racterísticas y condiciones especiales de cada territorio. Asimismo, la intención de dichas políticas públicas es “contribuir a reducir las brechas territoriales y las desigualdades existentes, tanto en el interior de cada territorio como entre ellos dentro de un mismo país” (Fernández de Losada, 2021: 12).

El enfoque territorial de los Objetivos de Desarrollo. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) ha desarrollado un programa destinado a promover el enfoque territorial como herramienta clave para la implementación de los ODS (Objetivos del Desarrollo establecidos en la Agenda 2030) a nivel territorial (OECD, 2020; 2023). Así, la OCDE plantea un enfoque de desarrollo regional orientado a desplegar todo el potencial transformador de los ODS. Este enfoque del desarrollo territorial tiene las siguientes características: es holístico, multisectorial, de abajo hacia arriba (*bottom up*), inclusivo y enfocado en lo local (“localizado”). A partir de este enfoque se proponen metodologías o herramientas para planificar estrategias de desarrollo territorial, con el fin de que participen los diferentes niveles de gobierno y otros actores que operan en el territorio (OECD, 2022). Entre esas herramientas se incluyen sistemas de monitoreo de las políticas públicas y un sistema de indicadores destinados a medir el progreso en los procesos de implementación de la Agenda 2030 a nivel territorial (OECD, 2022).

En general, estas propuestas comparten varios puntos en común. En ese sentido, a partir de estas propuestas se pueden identificar algunos elementos conceptuales básicos para entender el enfoque territorial relativo a las políticas públicas. Primero, el territorio es el eje y concepto central de dicho enfoque. Segundo, el enfoque territorial se plantea como una respuesta a las limitaciones del modelo sectorial tradicional de hacer políticas públicas, buscando una visión más integral. En este sentido, entre las distintas propuestas del enfoque territorial subyace la idea de que lo sectorial es una suerte de perspectiva limitante o, incluso, opuesta al enfoque territorial. Tercero, el enfoque territorial hace énfasis en hacer las políticas públicas de abajo hacia arriba (en contraposición de los enfoques de arriba hacia abajo o verticales), enfatizando que se hagan desde el territorio. Cuarto, hay un imperativo normativo de que las personas

encargadas de decidir las políticas públicas miren (o no sean “ciegas”) a los territorios. Este imperativo exige a los actores involucrados a tener la mirada en el territorio y, por lo tanto, atender lo que ahí pasa, lo cual implica analizar las relaciones sociales que ocurren en el mismo. Por último, la participación social o de los múltiples actores sociales, especialmente, los actores locales o la comunidad local, ocupan un lugar central en el enfoque territorial.

Así como se observan en los marcos o guías antes mencionados, estos elementos conceptuales están presentes en las prescripciones de política pública concretas que se derivan de dichos marcos. En esencia, dichas prescripciones se centran en que las políticas públicas se adapten o, mejor dicho, se hagan desde y para el territorio (lo que incluye a la gente, las comunidades y el medio ambiente). A partir de esto, el enfoque territorial se plantea como una herramienta para superar los problemas que trae consigo la fragmentación (o descoordinación) característica de las políticas públicas sectoriales (Díez *et al.*, 2025; Fernández *et al.*, 2019; 2023; Katto *et al.*, 2022; Peñafiel, 2022; Valencia-Perafán *et al.*, 2020).

Este punto es clave para entender la dimensión instrumental del enfoque territorial, es decir, su uso para hacer recomendaciones con el fin de diseñar y poner en práctica políticas públicas. Sin embargo, esta dimensión solamente se entiende a partir de su concepción como mirada para analizar lo que sucede en los territorios. Así, ambas dimensiones de la noción de enfoque territorial (analítica e instrumental) se complementan para entender lo que significa cuando se vincula con las políticas públicas en un país o contexto determinado.

Conclusiones

Con base en esta exploración conceptual se revisaron las dos formas principales para entender el enfoque territorial vinculado a la política pública: como perspectiva de análisis y como orientación para la hechura de políticas públicas. Estas dos dimensiones (analítica e instrumental) se complementan para entender el enfoque territorial en las propuestas desarrollistas. Asimismo, se ubicaron algunos

de los principales elementos conceptuales de dicho enfoque. Una de esos elementos es, justamente, el uso de la noción del territorio como anclaje teórico esencial. Otro, derivado del anterior, es poner a los territorios al centro del proceso de hechuras de las políticas públicas.

En relación con este último, hay varias propuestas, que, en general, resaltan la importancia de hacer políticas públicas de abajo hacia arriba, con la participación de los actores relevantes en el territorio. Esto, además, se propone como lógica contrapuesta a la sectorialidad de la acción gubernamental, es decir, de políticas públicas sectoriales y fragmentadas, que se hacen sin entender los territorios en las que se despliegan las mismas (Díez *et al.*, 2025; Fernández, *et al.*, 2019; 2023; Katto *et al.*, 2022; Peñafiel, 2022; Valencia-Perafán *et al.*, 2020).

Dado que el enfoque territorial como una perspectiva de análisis y base para la acción está vinculado principalmente con la literatura desarrollista, su ampliación a otros ámbitos de estudio parece menos directa o evidente. Sin embargo, la idea de que los gobiernos deberían tomar en cuenta el territorio al momento de hacer políticas públicas se ha discutido desde la literatura centrada en el análisis de las políticas públicas, con distintos énfasis y encuadres (Muller, 2002; Jolly, 2005; Tournier y Jolly, 2007; Arellano, 2025). Aunque este trabajo no tiene como propósito discutir las diferentes propuestas al respecto, se anota la necesidad de explorar coincidencias entre ambas disciplinas, como futuras avenidas de investigación.

En síntesis, el enfoque territorial engloba tanto una perspectiva analítica como una base para hechura de políticas públicas. Su *idea fuerza* es la necesidad de mirar y entender las relaciones que integran y configuran los territorios. En particular, desde este enfoque, se hace un llamado a que los actores que son responsables de decidir o hacer políticas públicas tomen en cuenta dicha *idea fuerza*. Este llamado que se ha hecho desde las distintas propuestas del enfoque territorial sigue siendo una tarea en construcción, particularmente, en México.

Referencias

- Arellano, R. (2025). Políticas públicas y territorio. Notas para el estudio de los asuntos públicos. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (50), 1-21.
- Barboza Arias, L., Rodríguez Miranda, A. y Sáenz Segura, F. (2020). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio. *Revista Rupturas*, 10 (2), 1-20.
- Berdagué, J., Fernández I., Mlynarz, D., Serrano, C. (2014). Una nueva agenda regional para el desarrollo de Chile. En Berdagué, J. y Fernández, I. (eds), *Nueva Agenda Regional Rimisp: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 19-32.
- Berdegú, J. y Favareto, A. (2019). Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030. *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 32.
- Celata, F., y Coletti, R. (2014). Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy. *Local economy*, 29(4-5), 394-411.
- Centeno, M., Iacovino, R. y Bonatti, R. (2019). Políticas públicas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multi-escalar en la ruralidad Argentina. En Cuervo, L. y Délano, M. (eds.), *Planificación multiescalar, regional y local*, 1 (91), CEPAL: 105-126.
- CEPAL (2010). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL Colección Documentos de proyectos. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3801-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe>.
- Coraggio, J. (2008). La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana. *Revista Foro*, (66), 27.
- Cuervo, L. y Délano, M. (2019). Planificación multiescalar, regional y local. *CEPAL*, 1 (91).

- Díez, E., Riffo, L., Williner, A. y Délano, M. (2025). Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: nuevas capacidades para la transformación territorial. Documentos de Proyectos. CEPAL, Chile (LC/TS.2024/148). https://www.cepal.org/es/publicaciones/81240-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2024-nuevas-capacidades-la-mc_cid=dobfd22405&mc_eid=3e9b372edb.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. 12a. ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Ehrlich, M. y Overman, H. (2020). Place-based policies and spatial disparities across European cities. *Journal of economic perspectives*, 34 (3), 128-149.
- European Commission. (s.f). Leader Toolkit. *European Commission For Rural Development*. https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/leader_clld-explained_en.pdf.
- _____ (2016). *European Commission. Facts and Figures. Rural Development in the European Union*. <https://ec.europa.eu/agriculture/events/2016/ruraldevelopment/fact-sheet.pdf>.
- Eurosocial (s.f). Eurosocial. Comisión Europea. Historia. <https://eurosocial.eu/historia/>.
- Fernández de Losada, A, (2021). Modelo para la territorialización de políticas públicas nacionales en América Latina. *Herramientas Eurosocial*, (75). https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/11/HERRAMIENDA_75.pdf.
- Fernández J, Fernández, M. y Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno>.
- _____ (2023). Territorial Approach and Dynamic Analysis of Rurality: Scope and Limits for the Design of Innovative Rural Development Policies in Latin America and the Caribbean. En Gaudin, Y. y Padilla, R. (eds.). *New Narratives for Rural Transformation in Latin America and the Caribbean: Towards a Renewed Measurement and Classification of Rural Areas*, CEPAL, 79-112.

- Galicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (1), 11-23.
- Giraldo, M. (2024). *Análisis de políticas públicas con enfoque territorial: Aprendizajes situados en la península de Yucatán*. ENES Mérida, UNAM.
- Gutiérrez, J. (2006). *Territorio, geografía rural y políticas públicas. Desarrollo y sustentabilidad en las áreas rurales*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Boletín de la AGE, 41.
- Hart, A. y Connolly, J. (2022). Commonwealth Place-Based Policies for Addressing Geographically Concentrated Disadvantage: A Typology and Critical Analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 81 (1), 145-162.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (1997). ¿En qué sentido las desigualdades regionales? *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23 (68). <https://doi.org/10.7764/1154>
- Hirsch, M., y Levin, D. (1999). Umbrella Advocates Versus Validity Police: A Life-Cycle Model. *Organization Science*, 10 (2), 199-212. <https://doi.org/10.1287/orsc.10.2.199>
- Howlett, M. y Cashore, B. (2014). Conceptualizing Public Policy. En Engeli, I. y Allison, C. (eds.) *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Palgrave Macmillan, 17-33.
- _____. (2020). Public Policy: Definitions and Approaches. *A Modern Guide to Public Policy*, 10-21. <https://doi.org/10.4337/9781789904987.00007>.
- Idczak, P., Musiałkowska, I. y Kociuba, D. (2024). The Origins of the EU Cohesion Policy: From Regional Economic Development to the Place-Based Approach. En *EU Cohesión Policy*, Edward Elgar Publishing, 10-29.
- Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 51-85.
- _____. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. *Ensayos sobre políticas públicas*, 289-349.
- Kato, K., Delgado, N. y Romano, O. (2022). Territorial Approach and rural Development Challenges: Governance, State and Territo-

- rial Markets. *Sustainability*, 14 (12), 7105. <https://doi.org/10.3390/su14127105>.
- Knill, C. y Tosun, J. (2020). *Public Policy: A New Introduction*. Bloomsbury Publishing.
- Leloup, F., Moyart, L. y Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, 7 (4), 321-332.
- Martínez, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48(1), 12-18.
- Méndez, J. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33 (131), 111-144.
- Mintrom M. y Williams, C. (2015), Public Policy Debate and the Rise of Policy Analysis. En Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., Xun, W. (eds.). *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge, 3-16.
- Morales, F. y Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. México, CEIICH-UNAM.
- Muller, P., (2002). *Las políticas públicas*, 3. Bogotá, Universidad Externado.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2020). A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report. *OECD Publishing*. París. <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>.
- _____. (2001). *OECD Territorial Outlook*. París. OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264189911-en>.
- _____. (2023). *Territorial Approach to the Sustainable Development Goals*. OECD. <https://www.oecd.org/en/about/programmes/oecd-programme-on-a-territorial-approach-to-the-sdgs.html>.
- _____. (2022). *OECD Toolkit for a Territorial Approach to the SDGs*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-toolkit-for-a-territorial-approach-to-the-sdgs_2913bae2-en.html.
- ONU-Mujeres (s.f.). *Incorporación de la perspectiva de género*. ONU. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming#:~:text=Es%20una%20estra>

tegia%20destinada%20a,acceso%20a%20los%20espacios%20p%C3%ABlicos.

- Pautasso, M. (2019). The Structure and Conduct of a Narrative Literature Review. En M. Shoja, A. Arynchyna, M. Loukas, A. V. D'Antoni, S. M. Buerger, M. Karl y R. Shane Tubbs (eds.) *A Guide to the Scientific Career: Virtues, Communication, Research, and Academic Writing*, John Wiley & Sons, 299-310.
- Peñafiel, M. (2022). La integralidad como nuevo desafío para la planificación y la gestión urbana: revisión de enfoques, aproximaciones y herramientas de intervención territorial. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (211), 161-180.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. CEPAL. <https://repositorio.epal.org/server/api/core/bitstreams/23e15eb5-72df-4fdo-b4a6-b85e9982ab2b/content>.
- Schneider, S., Peyré, I., (2006). Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En. Manzanal, M., Neiman, G., Lattuada, M. (eds.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires, Ciccus, 71-102.
- Soja, E. (1980). The socio-spatial dialectic. *Annals of the Association of American Geographers*, 70 (2), 207-225.
- Suedekum, J. (2025). Place-based policies-How to do them and why. *Global Challenges & Regional Science*, 1, 100003.
- Tomaney, J. (2010) *Place-Based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications Australian Business Association*. A report for the Australian Business Foundation Sydney. http://www.abfoundation.com.au/research_project_files/52/Tomaney_Rev_Final_Colour.pdf.
- Tournier, C. y Jolly, J. F. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En Jolly, J. F. y Cuervo, J. I. (eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado, 289-349.
- Valencia-Perafán, M., Balestro, M., Sayago, D., Sabourin, E. (2018). Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial

rural. *Revista. Mundos Plurales. Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 5 (2), 51-72.

Valencia-Perafán, M., Le Coq, J., Favareto, A., Samper, M., Segura, F. y Sabourin, E. (2020). Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas. *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (17), 25-40.

Semblanza

Anahely Medrano Buenrostro

Doctora en Política Social por la Universidad de York, Reino Unido.

Investigadora por México-Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. sede CDMX.

Investigadora Nacional nivel 1 del SNI.

Líneas de investigación: política social, federalismo, análisis del diseño de programas sociales, pobreza y enfoque territorial.

amedrano@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-2779-7107>

Análisis multiescalar del enfoque territorial del Programa Sembrando Vida: de la política nacional a la parcela local

Adriana Lizzette Luna Nieves

Mauricio Pablo Cervantes Salas

Este estudio analiza críticamente la implementación del Programa Sembrando Vida (PSV) desde una perspectiva territorial y multiescalar, con el objetivo de entender cómo conceptualiza y operacionaliza los conceptos de territorio, escala y poder –entendiendo este último como arreglos de gobernanza–, tanto en su diseño institucional como en su operación en campo. A partir de una estrategia metodológica que combina análisis documental, entrevistas y trabajo de campo en Michoacán, se examinan tres escalas de intervención: nacional, regional y local. Los hallazgos muestran que a escala nacional el PSV promueve una doble concepción del territorio: una funcional-instrumental, centrada en el despliegue de sistemas agroforestales estandarizados, y otra simbólico-expresiva, que reconoce los saberes campesinos y el patrimonio biocultural. Sin embargo, ambas dimensiones coexisten de manera desarticulada debido a una arquitectura institucional jerárquica que limita la participación comunitaria y la adaptación contextual. A escala regional, en la Coordinación Territorial de Occidente, una de las nueve coordinaciones en las que el PSV opera, se identifican tensiones entre los lineamientos federales y las realidades territoriales, y la falta de criterios claros de focalización. A nivel local, en la meseta purépecha en Michoacán, se revela una implementación del programa condicionada por factores ecológicos, organizativos y políticos, incluyendo el régimen de autogobierno indígena y la sobrecarga del trabajo comunitario. El análisis evidencia que el enfoque territorial del programa permanece subordinado a una lógica tecnocrática que no reconoce plenamente la diversidad socioecológica de los territorios rurales ni el carácter social de su construcción. Se

concluye que el fortalecimiento de estructuras como las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) y las “Rutas” como espacios de cogobernanza podría abrir oportunidades para democratizar la gestión del programa y avanzar hacia una política rural más justa, situada y transformadora.

Introducción

En los últimos años, el Programa Sembrando Vida (psv) se ha consolidado como uno de los ejes principales de la política social y ambiental del gobierno federal mexicano. Concebido como una estrategia dual frente a la pobreza rural y la degradación ambiental, el programa representa un giro relevante en la articulación entre bienestar social y sostenibilidad ambiental (Coneval, 2024). A través de la promoción de sistemas agroforestales, la entrega de apoyos económicos directos a personas beneficiarias y capacitaciones técnicas busca fortalecer las capacidades productivas de las comunidades rurales, al tiempo que fomenta la cohesión social y el cuidado ambiental. Sin embargo, la implementación del programa ha enfrentado importantes desafíos relacionados con su articulación territorial. En particular, las tensiones entre distintas escalas de intervención (nacional, regional y local) que han derivado en impactos heterogéneos, tanto en los resultados productivos como en la regeneración ambiental y en la reconstrucción del tejido social, condicionados por las especificidades de cada territorio (García Caudillo *et al.*, 2022; Azamar, 2025).

Desde el plano nacional, el psv se configura como un programa prioritario de política social orientado a combatir la pobreza y promover el bienestar en el medio rural de México. Sin embargo, su adscripción institucional a la Secretaría de Bienestar, en lugar de dependencias sectoriales como la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) o la Comisión Nacional Forestal (Conafor), ha tendido a operar con mecanismos de coordinación poco institucionalizados, lo que limita la construcción de respuestas integrales en los territorios (Coneval, 2024). Esta limitación se acentúa por una tensión de diseño, pues el programa suele conceptualizar el territo-

rio como un recorte administrativo de elegibilidad y operación, lo que favorece una lógica de implementación homogénea que reduce su capacidad de adaptación territorial.

En el plano regional, el psv enfrenta tensiones asociadas a la traducción operativa del diseño nacional a los contextos territoriales particulares, puesto que su implementación depende de capacidades regionales desiguales (por ejemplo, asimetrías socioecológicas, logísticas y de seguridad), por lo que un mismo arreglo normativo tiende a producir resultados diferenciados según el contexto (Coneval, 2024). Además, el programa suele coexistir con otras intervenciones federales y estatales sin mecanismos regionales sólidos de coordinación, lo que se traduce en una baja articulación de objetivos, tiempos e incentivos (FIDA, 2025). Estas fricciones se agravan cuando la regionalización del programa se apoya principalmente en divisiones político-administrativas, mientras que los retos agroforestales y de desarrollo rural responden a lógicas biofísicas y socioecológicas que rara vez coinciden con límites estatales o municipales. Esto suele traducirse en una planeación y un seguimiento regional menos sensibles a la heterogeneidad territorial.

En la escala local, las tensiones se vuelven más visibles porque el programa se inserta en la vida productiva y la gobernanza cotidiana de las comunidades y los ejidos. Por un lado, los calendarios, metas y prácticas prescritas por el psv pueden entrar en conflicto con los ciclos agrícolas, las condiciones climáticas y las prioridades productivas de las personas campesinas, lo que puede traducirse en resultados no deseados por el programa (Coneval, 2024). Por otro, la organización inducida por el programa (conformación de Comunidades de Aprendizaje Campesino) puede no siempre acoplarse a las formas locales de autoridad (por ejemplo, asambleas ejidales o arreglos comunitarios) y puede reconfigurar equilibrios internos, generando disputas de representación o exclusiones. A ello se suma la tensión con el acompañamiento técnico estandarizado, pues su pertinencia depende de la capacidad real de adaptar los planes de trabajo de las personas beneficiarias a contextos específicos, considerando la diversidad de saberes y estrategias productivas locales (FIDA, 2025).

Este panorama justifica el análisis del psv desde un enfoque territorial, particularmente por su amplia cobertura nacional en te-

territorios rurales caracterizados por una marcada heterogeneidad socioambiental. Desde esta perspectiva, el territorio no puede reducirse a un recorte administrativo, sino que debe entenderse como una construcción multidimensional donde se articulan (y a veces entran en conflicto) procesos culturales, históricos, políticos, ecológicos y económicos (Schejtman y Berdegué, 2004). Desde este entendimiento del territorio, analizar el psv con una mirada multiescalar permite observar cómo el diseño de políticas públicas a nivel nacional se traduce o se desajusta al pasar por mediaciones regionales y aterrizar en prácticas locales, haciendo visibles las tensiones propias de intervenir con políticas sociales en territorios socioecológicos diferenciados (Brenner, 2001; Toledo y Barrera-Bassols, 2008). Además, esta aproximación permite identificar los márgenes reales de transformación territorial que el programa puede tener.

En este contexto, este trabajo analiza la implementación del psv desde una perspectiva territorial y multiescalar, para comprender cómo se conceptualiza e implementa el principio territorial en su diseño institucional y en su operación en campo, considerando como categorías analíticas clave el territorio, la escala y el poder. Para ello, se propone una estrategia metodológica estructurada en tres escalas: a nivel nacional, se examina el diseño normativo del programa y los supuestos institucionales sobre el territorio; a nivel regional, se analiza su implementación en la Coordinación Territorial de Occidente y su relación con arreglos interinstitucionales; y a nivel local, se estudia la meseta purépecha, atendiendo a los procesos de adaptación y tensión que se producen entre los lineamientos programáticos y las configuraciones territoriales específicas. Con ello, se busca aportar una lectura crítica sobre los alcances y límites del enfoque territorial del psv y sobre las condiciones institucionales necesarias para avanzar hacia modalidades de intervención más situadas y democráticas.

A partir del objetivo planteado, el siguiente apartado desarrolla el marco conceptual mediante el cual se busca analizar el programa Sembrando Vida y hacer operativo el proceso de territorialización que sigue en sus múltiples escalas. No se busca agotar el debate teórico, sino fijar definiciones y criterios que orienten la interpretación empírica de cómo el programa define el territorio, cómo organiza

su intervención por niveles [escalas] y cómo se expresan relaciones de gobernanza y mediación en su implementación.

Conceptualización del territorio, poder y escala como claves analíticas del enfoque territorial del Programa Sembrando Vida

Territorio como construcción social y campo de apropiación

Siguiendo a Gilberto Giménez (1999), el territorio puede entenderse como un espacio socialmente apropiado y delimitado, donde se articulan prácticas culturales, económicas y políticas con condiciones ecológicas específicas. Desde esta perspectiva, el territorio no es un soporte neutro de la acción pública, sino una construcción social en la que se inscriben relaciones de fuerza, significados colectivos y formas de organización del espacio. Giménez enfatiza que la apropiación territorial puede adoptar un carácter instrumental-funcional, cuando el territorio se valora por su utilidad productiva, económica o geoestratégica, así como también un carácter simbólico-expresivo, cuando funciona como soporte de identidades, memorias, afectos y valores culturales (Giménez, 1999). Esta doble apropiación resulta especialmente útil para estudiar políticas rurales que buscan incidir en dinámicas productivas y reconocen (al menos discursivamente) patrimonios bioculturales.

En esta lectura, la territorialización implica también procesos de delimitación y frontera (material y simbólica) que definen pertenencias, accesos y exclusiones. Las fronteras son productos sociales que ordenan quién puede usar recursos, bajo qué reglas y con qué legitimidad. Este énfasis es relevante para analizar programas públicos que operan mediante padrones, criterios de elegibilidad y arreglos colectivos que trazan límites prácticos de inclusión, participación y control del espacio intervenido.

Ahora bien, el proceso de apropiación del territorio sucede por la mediación de reglas e instituciones. Con base en Bourdieu (2007), se puede decir que las territorialidades se configuran a partir de marcos normativos y organizativos que ordenan el acceso a recursos y definen qué prácticas son legítimas. En este sentido, las instituciones no sólo reflejan relaciones de poder: también las producen

y reproducen, al establecer criterios de pertenencia, obligaciones, sanciones y márgenes de decisión. El territorio, por lo tanto, es un espacio donde ocurren procesos sociales estructurados –y no– por reglas y posiciones, en el que la intervención pública puede reforzar, disputar o reconfigurar arreglos existentes.

Gobernanza territorial y reglas de jure/de facto

En este capítulo, el poder no se aborda como una abstracción total, sino como una dimensión observable de la territorialización: la capacidad de definir y aplicar reglas, distribuir atribuciones y organizar la intervención en el espacio. Una vía concreta para analizarlo es distinguir entre reglas *de jure* (con correlato jurídico) y reglas *de facto* (prácticas efectivas sin respaldo formal), las cuales suelen coexistir y anidarse en distintos niveles (Schlager y Ostrom, 1992; Ostrom, 2000; Merino, 2004). Como sintetizan Cervantes *et al.* (2020), las reglas prescriben derechos y obligaciones y pueden operar formalmente o por la práctica social, configurando arreglos de gobernanza que cambian con el tiempo.

Esta distinción permite entender que los territorios no sólo se intervienen técnicamente, sino que también se reorganizan mediante mecanismos normativos y operativos que habilitan o restringen la participación, definen jerarquías y condicionan la adaptación contextual. En términos de política pública, el poder se expresa, por ejemplo, en quién define criterios, quién verifica el cumplimiento, quién puede ajustar lineamientos y cómo se negocian (o no) las reglas con autoridades territoriales existentes. En el análisis empírico, esta dimensión se observará particularmente en la definición de criterios y sanciones; los espacios cotidianos que ordenan la participación (reuniones, reportes, validaciones); y las formas de gobierno mediante metas, registros, monitoreo y verificación, que configuran márgenes reales de mediación y ajuste territorial.

La escala como una red de relaciones

Para comprender los procesos de apropiación del territorio, las relaciones de poder y los marcos normativos que las sostienen, es ne-

cesario incorporar la escala como categoría relacional. Siguiendo a Gutiérrez Puebla (2001), la escala no debe reducirse a una medida cartográfica o a un nivel administrativo; más bien, puede entenderse como una red de relaciones donde un mismo fenómeno se produce y se expresa en distintos niveles. Esto implica distinguir la escala como herramienta epistemológica (para analizar) y como dimensión ontológica (como parte del mundo social), y reconocer que las dinámicas locales se configuran en una relación de anidamiento e interdependencia con escalas mayores: normas, incentivos y discursos se diseñan, negocian, reinterpretan y aplican en diferentes niveles (federal, regional, municipal y comunitario), y se actualizan localmente mediante prácticas e instituciones situadas, en lugar de operar como elementos externos al ámbito comunitario.

En programas de subsidio y asistencia técnica como el psv, esta perspectiva permite analizar conflictos verticales (entre los niveles nacional, regional y local) y conflictos horizontales (entre territorios o comunidades en condiciones comparables), así como las fricciones que aparecen cuando reglas diseñadas para operar de manera uniforme se insertan en contextos socioecológicos diferenciados (Gutiérrez Puebla, 2001). La escala, por lo tanto, no es únicamente un ordenamiento del programa, es una condición de posibilidad para su territorialización efectiva, pues los resultados y efectos dependen tanto de cómo se diseñan los instrumentos y de cómo se traducen a través de mediaciones regionales y se encarnan en arreglos locales.

Multiterritorialidad: superposiciones, fricciones y reconfiguraciones

Para integrar la escala como herramienta epistemológica y ontológica del estudio del análisis del territorio, resulta útil la noción de multiterritorialidad de Haesbaert (2013), que enfatiza la coexistencia y superposición de territorialidades en un mismo espacio. En contextos rurales, un territorio puede estar simultáneamente organizado por marcos agrarios (ejidos y comunidades), por estructuras de gobierno local (asambleas, comisariados, consejos), por redes productivas y por espacios programáticos que introducen nuevas formas de organización (como las Comunidades de Aprendizaje

Campesino). Esta superposición puede generar procesos de reconfiguración territorial, fricciones y disputas, especialmente cuando los arreglos del programa no se articulan explícitamente con los marcos normativos internos del territorio.

En este sentido, la multiterritorialidad permite comprender que la intervención pública no se agregue de manera neutra a territorialidades preexistentes, sino que puede activar procesos de desterritorialización y reterritorialización, entendidos como reordenamientos de reglas, jerarquías, usos y sentidos del espacio, desencadenados por nuevos mecanismos organizativos y flujos de recursos (Haesbaert, 2013). Este enfoque abre una vía para analizar cómo el PSV pueden modificar equilibrios locales de autoridad, generar nuevos mecanismos de coordinación o, por el contrario, producir fricciones al superponerse con instituciones comunitarias ya establecidas.

A partir de este marco, la siguiente sección presenta la estrategia metodológica multiescalar utilizada para examinar el diseño normativo del programa y su operación en campo.

Estrategia metodológica

Este trabajo se basa en una estrategia cualitativa de orientación constructivista y multiescalar (nacional, regional y local) para analizar cómo el PSV conceptualiza el territorio y cómo esa conceptualización se operacionaliza en distintos niveles de implementación. Para ello, se emplea una concepción relacional del territorio como categoría analítica para ordenar y comparar evidencia normativa, operativa y territorial (Giménez, 1999; Bourdieu, 2007; Gutiérrez Puebla, 2001; Haesbaert, 2013). En términos metodológicos, primero se examina cómo el programa define el territorio y organiza su intervención en el plano normativo; después, cómo esa arquitectura se traduce en arreglos regionales de implementación; y, finalmente, cómo se despliega en las comunidades. En esta última escala se consideran como dimensiones de análisis, las instituciones agrarias y autoridades locales, así como las condiciones socioecológicas y formas de organización del trabajo relevantes para la operación de los sistemas agroforestales y la participación.

A escala nacional se realizó un análisis documental y normativo de las Reglas de Operación (ROP) del PSV correspondientes al periodo 2019-2025 (DOF, 2019-2025). El análisis se orientó a identificar definiciones explícitas e implícitas de *territorio*, así como sus usos en relación con la regionalización operativa, la focalización espacial, la estructura jerárquica del personal, los mecanismos de seguimiento o verificación, y las disposiciones asociadas a la organización comunitaria y la coordinación interinstitucional. Adicionalmente, cuando las ROP aluden a objetivos o vínculos con otras políticas sectoriales (ambientales, agrarias o sociales), se registró esa referencia para valorar si la articulación se formula como complementariedad operativa o permanece en un plano declarativo. Este nivel se orientó a valorar el grado de incorporación del enfoque territorial en el diseño institucional del programa y a examinar la relación entre el lenguaje territorial empleado y su operacionalización administrativa.

A escala regional se seleccionó como estudio de caso la Coordinación Territorial de Occidente, la cual incluye los estados de Colima, Nayarit, Jalisco y Michoacán. Esta selección se justifica por la diversidad ecológica y agraria de la región, con regímenes de tenencia distintos (propiedad social e individual) y tensiones político-administrativas; además, por el registro de cambios en cobertura y organización operativa del programa que hacen pertinente observar reacomodos institucionales en la implementación. Dentro de esta coordinación se estudió particularmente el estado de Michoacán, por tener una mayor concentración relativa de personas beneficiarias dentro de la coordinación y por la posibilidad de sostener interlocución con personal operativo en este estado. Para el análisis de este nivel se recurrió a conversaciones orientadas, así como a entrevistas de carácter cualitativo con actores involucrados en la operación del PSV en territorio (técnicos productivos y sociales, facilitadores y coordinadores), complementadas con observaciones de campo participantes en visitas a distintas zonas del estado. El análisis a nivel regional se enfocó en comprender cómo se traducen los lineamientos federales en decisiones de cobertura, en la organización del trabajo, incluyendo arreglos no formalizados, en la coordinación con instituciones subnacionales y en los

criterios de focalización que, en la práctica, definen la intensidad de la intervención. Para analizar su articulación con la escala local se consideraron como criterios la traducción de lineamientos en decisiones regionales, su efecto en la intensidad del acompañamiento y su expresión local en la relación CAC-autoridades y en los márgenes de adaptación.

A escala local se estudiaron 10 comunidades agrarias de la meseta purépecha en los municipios de Nahuatzen, Paracho y Cherán. Esta selección respondió a la densidad organizativa comunitaria de la región, la relevancia de autoridades agrarias y comunales, y la presencia de formas de autonomía indígena que hacen pertinente analizar la interacción entre reglas programáticas y sistemas normativos internos. En esta escala se documentaron dinámicas de implementación del psv en las parcelas de las personas beneficiarias y en las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC). El análisis priorizó: la relación entre la CAC y las autoridades legítimas del territorio (la asamblea general y el comisariado ejidal o comunal); la adecuación de los Sistemas Agroforestales (SAF) y la Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF) a contextos ecológicos particulares; y la relación entre la economía del trabajo campesino y comunitario y las exigencias operativas del programa. Este trabajo se apoyó en observaciones de campo y en diálogos con autoridades locales.

La información generada en los tres niveles se analizó mediante un procedimiento de triangulación orientado a contrastar lo que prescribe la norma (reglas *de jure*), lo que se organiza en la implementación (arreglos operativos *de facto*) y lo que efectivamente ocurre en territorios con instituciones y autoridades preexistentes. Esta triangulación se empleó para reconocer convergencias y divergencias entre niveles, así como para reconstruir patrones de tensión y delimitar los márgenes de adaptación del programa. En particular, permitió distinguir entre ajustes explícitamente habilitados por el diseño y aquellos que emergen de negociaciones y soluciones pragmáticas construidas en campo.

Finalmente, por su carácter cualitativo y situado, el estudio no busca representatividad estadística, sino reconstruir tensiones multiescalares y mecanismos de territorialización del psv. El análisis estuvo condicionado por la disponibilidad de información pública

y el alcance del trabajo de campo; no obstante, la combinación de evidencia normativa, entrevistas y observación permite sostener inferencias consistentes con el objetivo del capítulo.

Resultados

Escala nacional: el enfoque territorial en el diseño institucional del Programa Sembrando Vida

Esta sección examina el diseño normativo del programa como un espacio donde se fijan definiciones institucionales sobre el territorio, se organiza la intervención por niveles [escalas] y se establecen arreglos de gobernanza y mediación que ordenan su operación en campo.

Las Reglas de Operación del psv correspondientes al año fiscal 2025 mencionan en múltiples ocasiones los términos “territorio”, “territorios” y “territorialmente”, lo que en apariencia sugiere una centralidad discursiva del concepto. No obstante, el análisis de sus usos revela una concepción predominantemente técnico-administrativa, orientada al control operativo y jerárquico de las actividades programáticas. En particular, el documento define el territorio como la extensión terrestre adscrita a una región geográfica en el que la persona Titular de la Coordinación Territorial verifica que el personal Facilitador a su cargo desempeñe apropiadamente sus actividades, con el propósito de que el programa se desarrolle de forma adecuada a nivel territorial (DOF, 2025). Bajo esta lógica, el territorio se construye como unidad de supervisión y ejecución, más que como un espacio socialmente construido o como producto de relaciones histórico-ecológicas. Esta definición imperativa y funcional dificulta esclarecer si el programa incorpora elementos sustantivos del enfoque territorial, si reconoce heterogeneidades socioecológicas y prácticas situadas, y si considera al territorio como un agente activo en sus resultados o únicamente como un contenedor pasivo de acciones previamente diseñadas. Asimismo, al situar el despliegue territorial en un contexto de verificación y supervisión, las ROP dejan poco explícito cómo se expresan o cómo podrían ajustarse las relaciones de poder que el programa produce y a la vez presupone en su operación.

Resulta particularmente reveladora la formulación inicial del concepto de territorio en la introducción de las Reglas de Operación, donde se establece que: “la operación de los programas sociales en el territorio debe dirigirse bajo el principio de un solo gobierno, una sola estructura, para poder eficientizar los procesos y facilitar el acceso de forma equitativa a los Programas para el Bienestar” (DOF, 2025). Esta frase sintetiza el carácter centralizador del modelo de gestión pública, en el que el territorio es entendido como unidad de control estatal y campo de despliegue operativo de políticas públicas. En este marco institucional, el territorio es reconocido formalmente como unidad de intervención, pero su operacionalización responde a una estructura organizativa centralizada que privilegia el control jerárquico sobre la adaptación contextual. La definición institucional del territorio refuerza esta visión al señalarlo como el espacio donde opera el personal de campo del programa, organizado jerárquicamente para verificar que la implementación se realice conforme a las reglas establecidas. En términos analíticos, esto permite observar que la escala funciona aquí como mecanismo de gobernanza vertical: distribuye atribuciones, centraliza criterios y restringe márgenes de ajuste territorial.

Desde su inicio en 2019, el PSV ha sufrido transformaciones significativas en su estructura normativa. En los primeros años, el programa no contemplaba una regionalización operativa clara, limitándose a entidades federativas como unidades territoriales. Fue hasta los ejercicios fiscales de 2022 y 2023 cuando comenzaron a definirse regiones operativas, aunque sin criterios públicos de delimitación. Entre 2019 y 2025, el número de entidades federativas participantes aumentó, al igual que el número de beneficiarios, sin que en la normatividad se documentaran con claridad los fundamentos territoriales de la expansión ni los mecanismos para traducirla en capacidades operativas diferenciadas. Aunque en versiones recientes se incorporan menciones al patrimonio biocultural, los sistemas agroforestales y el trabajo comunitario, la arquitectura normativa mantiene un sesgo tecnocrático y vertical que obstaculiza la adaptación territorial. En términos del enfoque territorial, los cambios normativos tienden a ser mayores en el lenguaje que en transformaciones en los mecanismos de decisión, pues se ha mantenido un diseño cen-

tralizado, con escasa participación de actores locales en la definición o modificación de las reglas. Esta evolución normativa apunta a la ausencia de una planificación territorial deliberativa y participativa.

No obstante, las Reglas de Operación también señalan que el programa se encuentra en un proceso de institucionalización continua. Esta afirmación sugiere una posible apertura a la transformación normativa, pero no detalla los mecanismos mediante los cuales dicha institucionalización podría consolidarse en función de especificidades territoriales. En otras palabras, el reconocimiento del territorio como unidad de intervención no se traduce, en el diseño, en espacios de gobernanza participativa ni en reglas que habiliten adaptaciones diferenciadas del psv.

A pesar del predominio funcionalista, el psv no concibe completamente al territorio como un espacio neutro. En varios pasajes, las Reglas de Operación reconocen condiciones ecológicas, socioeconómicas y culturales diferenciadas, así como el conocimiento local campesino como un elemento estratégico para su aprovechamiento sustentable. De este modo, puede identificarse una coexistencia quizá poco armoniosa entre una concepción instrumental-funcional del territorio y otra simbólico-expresiva y relacional, en la que se reconoce que los territorios tienen historicidad, dimensión cultural y saberes que los hacen singulares.

Desde la dimensión funcional, el programa focaliza su intervención en zonas rurales caracterizadas por condiciones de pobreza, rezago social y degradación ambiental, proponiendo como solución la implementación de sistemas agroforestales (SAF) o milpas intercaladas con árboles frutales (MIAF), en parcelas con cierto grado de abandono o deterioro. El territorio, en este marco, se presenta como un medio para alcanzar objetivos de productividad, autosuficiencia alimentaria y generación de ingresos mediante la recuperación de su capacidad productiva. En este sentido, el programa promueve una transformación explícita de las relaciones socioambientales existentes, al fomentar prácticas agroecológicas sustentables que integren árboles maderables, frutales y cultivos tradicionales. No obstante, las Reglas de Operación también mencionan la necesidad de revalorizar la agricultura campesina en zonas de alta biodiversidad, reconociendo el papel del patrimonio biocultural como sus-

tento de estrategias productivas adaptadas a condiciones ecológicas específicas. El programa señala que “mediante sus conocimientos y prácticas, los pueblos originarios y afrodescendientes han sabido preservar los recursos que posee su entorno y forman parte del patrimonio biocultural”. Este reconocimiento introduce la dimensión simbólico-expresiva en la representación institucional del territorio, en la medida en que incorpora la relación cultural e histórica entre comunidades y medio ambiente. Esta postura conecta, al menos en el plano discursivo, con enfoques agroecológicos que entienden la producción agrícola como una práctica ecológicamente situada, socialmente construida y culturalmente mediada (Farrell, 1999; Boege, 2021; Delgado, 2022). Asimismo, la incorporación del concepto agroforestal como eje operativo del programa refuerza esta doble dimensión: por un lado, en su carácter instrumental, apunta a la mejora de la productividad y los ingresos; por otro, en su dimensión relacional, permite articular el conocimiento campesino con objetivos de regeneración ecológica y organización social.

La operación del psv se vincula indirectamente con múltiples políticas sectoriales, aunque esta articulación no siempre está claramente definida en sus instrumentos normativos. Por ejemplo, en términos ambientales, comparte objetivos con la Estrategia Nacional de Biodiversidad y con el Programa Nacional Forestal, particularmente en lo relativo a la restauración ecológica y al uso sustentable de recursos naturales (Conabio, 2016; Semarnat, 2020). Desde el ámbito agrario, el programa se superpone con políticas de desarrollo rural impulsadas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), como Producción para el Bienestar, sin que exista una delimitación explícita de funciones, lo que puede derivar en duplicidades o inconsistencias. En materia social, el psv forma parte del conjunto de Programas para el Bienestar y se rige por criterios de inclusión similares a los utilizados en otros esquemas sociales. No obstante, la falta de una coordinación interinstitucional efectiva y formalizada limita el potencial de sinergias territoriales. Este desfase normativo-institucional pone en entredicho la posibilidad de que el programa se consolide como una política territorial integral, al no contar con mecanismos de integración sistémica entre sectores ni con instancias locales de planeación conjunta.

En términos de gobernanza territorial, el psv impulsa la creación de Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), concebidas como espacios colaborativos para fortalecer el tejido social, organizar la participación interna y ejecutar acuerdos tomados en asamblea. Sin embargo, estas estructuras no están concebidas como instancias de gobernanza transformadora con atribuciones vinculantes, sino principalmente como mecanismos organizativos para el cumplimiento de reglas y metas estandarizadas. Las CAC pueden generar reglas internas para coordinar actividades, pero no cuentan con mecanismos para incidir en el diseño o en la transformación del sistema normativo general del programa. Esto plantea una pregunta central para el enfoque territorial: ¿las CAC realmente son espacios de participación efectiva? La ausencia de mecanismos institucionales para la adaptación normativa y la participación decisoria revela una limitación sustantiva del programa en términos de gobernanza territorial. En términos del marco conceptual del capítulo, aquí se delimitan también “fronteras” institucionales de participación: quién puede decidir sobre reglas, quién solo puede cumplirlas y bajo qué condiciones se habilita (o bloquea) la adaptación contextual.

En suma, a escala nacional el “principio territorial” queda subsumido en una arquitectura jerárquica de ejecución: el territorio se define principalmente como unidad operativa y las escalas se coordinan mediante lógicas verticales, con escasos mecanismos de deliberación y adaptación contextual. La siguiente sección examina cómo este diseño normativo se expresa en la regionalización operativa y en los arreglos de implementación *de facto*.

Escala regional: articulaciones, tensiones y mediaciones en la implementación del Programa Sembrando Vida (Coordinación Territorial de Occidente)

El psv despliega una arquitectura operativa multiescalar que formalmente articula regiones, estados, municipios, localidades y parcelas. No obstante, esta estructura carece de una fundamentación explícita que oriente su lógica de territorialización y, en la práctica, ha derivado en una implementación heterogénea, fragmentaria y, en ocasiones, contradictoria. En continuidad con los hallazgos del

diseño nacional (sección anterior), el análisis regional permite observar cómo una arquitectura centralizada se traduce en arreglos intermedios de coordinación, asignación de capacidades operativas y criterios de cobertura que inciden directamente en la intensidad real de la intervención. En esta escala, el “principio territorial” se expresa menos como una planificación socioecológica deliberada y más como una regionalización administrativa y un conjunto de mediaciones operativas que definen, *de facto*, cómo y con qué intensidad se implementa el programa.

Escalamiento territorial y división regional

El programa organiza su cobertura nacional en nueve regiones operativas: Veracruz, Huasteca, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Norte, Centro, Occidente y Península, que en conjunto agrupan a 24 entidades federativas (DOF, 2025). Esta división regional se presenta como una unidad intermedia entre el nivel estatal y el territorial, con una figura administrativa de Coordinación Regional encargada de supervisar la implementación del programa. Sin embargo, ni las Reglas de Operación (2019 a 2025), ni los manuales técnicos explicitan los criterios que sustentan esta regionalización. En algunos casos, las regiones están conformadas por estados (como Veracruz o Tabasco), en otros por subregiones (como Oaxaca: Istmo y Mixteca), y en otros más por regiones completas (como las regiones Norte, Centro u Occidente), lo que revela una falta de consistencia geográfica y funcional.

Este vacío normativo también se refleja en los cambios de cobertura del programa. Entre 2019 y 2025 se incorporaron nuevas entidades federativas sin que se documentaran los fundamentos de dichas decisiones. Durante ese periodo, la cobertura territorial del psv en la región de Occidente experimentó transformaciones importantes, reflejo de una lógica de expansión institucional que no fue documentada con claridad. En las Reglas de Operación 2019, la región de Occidente no aparecía como una categoría operativa diferenciada; la cobertura se delimitaba a nivel estatal, incluyendo inicialmente a Michoacán y Jalisco, sin subdivisiones subregionales explícitas. Fue hasta las Reglas de Operación 2020 y 2021 cuando se

incorporó formalmente la figura de “regiones operativas”, integrando a Nayarit y Colima bajo la Coordinación Territorial de Occidente. Esta expansión progresiva generó un reordenamiento interno en la estructura de gestión del programa, que obligó a redefinir rutas, reasignar personal técnico y ajustar mecanismos de supervisión. Sin embargo, los documentos oficiales no detallan los criterios utilizados para justificar la expansión ni los mecanismos de coordinación entre entidades federativas. La ausencia de mapas operativos oficiales y la escasa información cartográfica pública dificultan la reconstrucción precisa de los cambios en la cobertura regional.

En entrevistas realizadas en Michoacán, varios técnicos señalaron que estos cambios respondieron más a presiones institucionales y necesidades logísticas que a un análisis territorial sistemático. Este proceso de expansión sin planificación explícita ha incrementado la carga administrativa en unidades territoriales existentes, generando problemas de seguimiento técnico y debilitando la articulación interinstitucional entre niveles de gobierno. Además, la expansión y el reordenamiento territorial han tenido efectos directos sobre la distribución de recursos operativos. En entrevistas con personal técnico se señaló que la ampliación de cobertura se tradujo en reasignaciones de personal, extensión de trayectos, reorganización de agendas y presión sobre viáticos y tiempos disponibles para seguimiento, lo que disminuyó la frecuencia y profundidad del acompañamiento en campo. En este sentido, la escala regional no funciona únicamente como un “nivel intermedio” de coordinación, sino como un punto crítico donde se decide, *de facto*, la intensidad real de la intervención: cuántas visitas son posibles, qué CAC reciben acompañamiento más regular y cuáles quedan con atención intermitente.

En términos analíticos, la regionalización sin criterios públicos tiende a producir un “territorio” entendido ante todo como unidad administrativa de gestión (coordinación, supervisión y cobertura), más que como un ensamblaje socioecológico y sociopolítico. Esta forma de delimitar y ordenar el espacio de intervención dificulta incorporar, en la escala regional, lógicas biofísicas y socioecológicas, por ejemplo, cuencas, pisos altitudinales, mosaicos productivos o gradientes de acceso, las cuales suelen ser decisivas para la viabili-

dad de los sistemas agroforestales y para la coordinación territorial con otros instrumentos sectoriales.

*Criterios de selección territorial y población objetivo:
coexistencia de criterios formales e informales*

La selección de municipios donde opera el psv se basa en dos criterios principales: 1] pertenecer a municipios con rezago social medio, alto o muy alto; o 2] aun perteneciendo a municipios con rezago bajo o muy bajo, que las personas beneficiarias se encuentren por debajo de la línea de pobreza por ingresos. Esto implica la aplicación simultánea de criterios territoriales agregados (municipales) y criterios individuales (nivel de ingreso), que responden a lógicas distintas y no siempre compatibles.

Mientras el índice de rezago social elaborado por Coneval busca identificar desigualdades estructurales en el acceso a derechos sociales a nivel territorial (educación, salud, vivienda, servicios, etc.), la línea de pobreza por ingresos mide el bienestar económico individual. Esta dualidad metodológica dificulta una interpretación coherente de los objetivos del programa: ¿debe evaluarse como una política de combate a la pobreza individual o como una política de desarrollo territorial orientada al cierre de brechas sociales?

Además de los criterios técnicos establecidos en las Reglas de Operación (rezago social municipal y pobreza por ingresos), entrevistas con personal operativo del psv en Michoacán revelaron la existencia de factores contextuales no institucionalizados que inciden en la toma de decisiones territoriales. Entre estos destacan la vocación agroproductiva de la región, el grado de degradación ambiental, el tipo de cobertura vegetal y la presión ejercida por actividades agroindustriales, especialmente en zonas de monocultivo como el aguacate. Por ejemplo, en municipios como Uruapan o Tancítaro, el programa fue implementado parcialmente como estrategia de compensación ambiental frente al impacto de la expansión aguacatera, sin que esta motivación estuviera registrada formalmente en documentos normativos. Asimismo, en zonas con presión forestal o antecedentes de conflictos socioambientales, como Paracho o Chilchota, la selección territorial respondió a lógicas preventivas

de contención social y dominio territorial del Estado mediante la reforestación. Aunque estas decisiones pueden tener sentido desde una perspectiva ecológica o de estabilidad territorial, su carácter discrecional y no documentado limita la transparencia y dificulta la evaluación. La coexistencia de criterios formales e informales, sin una jerarquía explícita, contribuye a una focalización fragmentada, donde las decisiones dependen tanto del juicio de equipos técnicos como de coyunturas políticas locales.

Esta coexistencia de criterios tanto agregados e individuales, como formales e informales, no sólo complejiza la evaluación del programa; sino que también producen fronteras territoriales de inclusión variables y poco transparentes. En la práctica, el “territorio” de intervención se define por una combinación de indicadores, juicios técnicos y coyunturas, lo que desplaza el principio territorial hacia decisiones de mediación difíciles de auditar y de comparar entre regiones.

*La Coordinación Territorial de Occidente:
gobernanza regional y mediación operativa*

La Coordinación Territorial de Occidente es una de las nueve regiones operativas del psv. Agrupa a Colima, Nayarit, Jalisco y Michoacán, atendiendo hasta 2024 a 80 municipios. De acuerdo con información proporcionada por personal operativo del programa, cuenta con una estructura piramidal integrada por una Coordinación Regional, tres Coordinaciones Territoriales (una por estado; Jalisco comparte coordinación con Nayarit), cerca de 23 facilitadores y alrededor de 220 técnicos productivos y técnicos sociales, además del personal administrativo y de logística. Michoacán representa uno de los núcleos más robustos de la región, tanto por su densidad agroforestal como por su diversidad sociopolítica. En esta entidad, el programa opera en 31 municipios y coordina alrededor de 484 CAC, atendiendo a cerca de 12 000 sembradores.

La interacción de la Coordinación Territorial de Occidente con instituciones estatales y municipales ha sido desigual: mientras en algunos casos se han establecido mecanismos de colaboración con dependencias estatales o gobiernos municipales, en otros predomi-

na una lógica de aislamiento institucional. Este aislamiento se explica tanto por el carácter centralista del diseño programático como por la alta rotación del personal operativo, que dificulta la consolidación de vínculos interinstitucionales duraderos.

En términos territoriales, esta coordinación desigual sugiere que la articulación regional con políticas sectoriales (ambientales, agrarias, infraestructura rural) depende más de acuerdos *ad hoc* que de espacios institucionalizados de planeación conjunta. La ausencia de mecanismos regionales estables, como instancias de coordinación con reglas claras, intercambio sistemático de información territorial o convenios operativos con responsabilidades definidas, limita sinergias y puede favorecer duplicidades, especialmente en territorios donde el PSV se superpone con otras intervenciones productivas o ambientales.

En este contexto, una figura territorial clave en la organización operativa del programa son las denominadas Rutas. Aunque no están contempladas formalmente en las Reglas de Operación, las Rutas funcionan como unidades territoriales *de facto*, diseñadas desde lo local para organizar y distribuir el trabajo técnico de campo. Estas permiten articular la relación funcional del personal (coordinaciones, facilitadores, técnicos sociales y técnicos productivos) con las personas beneficiarias organizadas en CAC. En Michoacán, las Rutas han sido objeto de ajustes continuos en función de las condiciones territoriales, las cargas de trabajo y la evolución de estrategias de cobertura. Por ejemplo, la ruta de Morelia, inicialmente limitada al municipio homónimo y parte de Charo, fue posteriormente ampliada para incluir Quiroga, debido a necesidades operativas emergentes.

La flexibilidad de las Rutas ha sido fundamental para adaptar el programa a desafíos de campo, especialmente en regiones con alta dispersión poblacional o dificultades de acceso. Sin embargo, su carácter no institucionalizado limita su reconocimiento oficial, lo que impide su estandarización y dificulta la asignación formal de recursos o responsabilidades específicas. Esta situación evidencia una tensión entre la necesidad de adaptación territorial y la rigidez normativa del programa: las innovaciones operativas generadas en

el territorio sostienen la implementación, pero carecen de respaldo institucional.

En conjunto, los hallazgos regionales muestran que la escala regional opera como un espacio crítico de mediación: la regionalización sin criterios públicos, la expansión de cobertura, la coexistencia de criterios de focalización y la organización *de facto* del trabajo técnico condicionan la intensidad real de la intervención, así como los márgenes efectivos de coordinación interinstitucional. La siguiente sección desciende a la escala local para analizar cómo estos arreglos se insertan en territorialidades comunitarias preexistentes y cómo ahí se producen adaptaciones, tensiones y disputas que definen los alcances efectivos del enfoque territorial del psv.

Escala local: territorialidades comunitarias, adaptación y disputa en la meseta purépecha

La meseta purépecha, ubicada en el estado de Michoacán, constituye uno de los territorios más significativos para analizar la implementación local del psv, debido a su alta densidad organizativa comunitaria, su identidad indígena arraigada y su larga tradición de autonomía en la gestión de recursos naturales. En este estudio de caso se examinan cuatro dimensiones clave que permiten evaluar el grado de apropiación, adaptación o resistencia del programa frente a configuraciones territoriales locales. En primer lugar, se analizan los niveles de participación en las CAC y la manera en que éstas operan como espacios de institucionalización y gobernanza o de cumplimiento técnico. En segundo lugar, se evalúa el desempeño agroforestal de las parcelas en distintos contextos ecológicos y organizativos. Posteriormente, se exploran tensiones y negociaciones entre el programa y marcos de autonomía indígena, particularmente en comunidades con regímenes de autogobierno. Finalmente, se aborda la dimensión del trabajo comunitario y campesino, con énfasis en la distribución de responsabilidades y la sobrecarga de trabajo. Estos elementos permiten comprender cómo el psv se territorializa, o no, en un entorno profundamente politizado, ecológicamente diverso y con estructuras sociales históricamente consolidadas. En términos analíticos, la escala local permite observar con mayor nitidez el poder de mediación mediante el cual reglas

formales del programa se traducen en arreglos prácticos (*de facto*), y cómo esa traducción interactúa con territorialidades preexistentes (autoridades agrarias, sistemas normativos internos, memorias y formas de apropiación del espacio).

Las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) constituyen el núcleo organizativo del programa a nivel de parcela. En ellas, las personas beneficiarias acuerdan planes de trabajo, reciben asesoría técnica y supervisan colectivamente el avance de los sistemas agroforestales. También son espacios en los que el personal técnico revisa, ajusta y acompaña la implementación mensual del programa. Si bien estas estructuras buscan fortalecer la organización social y la autogestión campesina, el diseño normativo del programa establece una fuerte dependencia respecto al acompañamiento técnico estatal. En la práctica, esto convierte a las CAC en espacios de implementación tutelados desde arriba, donde convergen las exigencias del cumplimiento burocrático con las aspiraciones comunitarias, pero sin mecanismos formales que permitan adaptar o modificar las reglas del programa desde lo local. Esta rigidez institucional limita su potencial como espacios de gobernanza territorial real.

En las comunidades agrarias de la meseta purépecha, la participación en las CAC presenta niveles de variabilidad significativa, determinados tanto por factores organizativos internos como por las condiciones de acompañamiento técnico. En localidades como Aranza o Nurío se observó una participación regular en las sesiones mensuales, con dinámicas horizontales de deliberación colectiva, distribución de responsabilidades y registro comunitario de avances. En cambio, en otras comunidades como Tanaco o Quinceo, las reuniones eran más esporádicas, con una alta dependencia de las instrucciones del personal técnico y una menor apropiación de los objetivos del programa. Esta diferencia suele estar asociada al tiempo de permanencia de los técnicos, la afinidad cultural con los beneficiarios y el grado de autonomía organizativa previa en las comunidades.

En cuanto al desempeño de los sistemas agroforestales, los resultados han sido igualmente heterogéneos. Si bien en varias parcelas se logró establecer una cobertura diversa de especies maderables, frutales y cultivos intercalados (como maíz criollo o haba), en otras

el establecimiento fue parcial o fallido. Las causas incluyen escasez de agua, presencia de heladas, baja sobrevivencia de plantas, elección inadecuada de especies, fuerte presencia de plagas como las tuzas, y sobrecarga de trabajo comunitario. En comunidades con tradición de manejo agroforestal y cohesión organizativa, como Nurío o Cocucho, los sembradores lograron adaptar los sistemas agroforestales a sus calendarios agrícolas y conocimientos locales, mejorando la viabilidad técnica de los SAF y MIAF. En contraste, en localidades con menor experiencia organizativa o con conflictos internos no resueltos, se optó por cumplir mínimamente con las metas del programa, sin procesos significativos de apropiación o adaptación contextual.

A este panorama debe sumarse una importante limitante estructural del programa que es la estandarización técnica de metas productivas, que se aplican de manera uniforme a territorios con condiciones ecológicas profundamente dispares. El requisito de sembrar 2750 plantas en 2.5 hectáreas, sin considerar ajustes según el tipo de suelo, clima o disponibilidad hídrica, lo que ha generado tensiones técnicas en campo. Aunque existe cierto margen de flexibilidad en los calendarios de siembra, el número y tipo de plantas rara vez se modifica, incluso cuando no son especies nativas o adaptadas al entorno, lo que pone en riesgo la viabilidad de los SAF y MIAF. Esta situación, documentada tanto en comunidades de Tierra Caliente como en la Meseta Purépecha, subraya la necesidad de integrar el conocimiento agroecológico local como criterio operativo del programa.

En términos del marco conceptual, esta estandarización funciona como una frontera técnica *de jure* (una regla formal) que, al ajustarse sistemáticamente a gradientes ecológicos locales, reduce los márgenes de adaptación y obliga a estrategias locales de cumplimiento mínimo o de reacomodo práctico (*de facto*). Así, la territorialización del componente agroforestal se define tanto por la norma como por la capacidad desigual de las comunidades y técnicos para traducirla en condiciones específicas.

Una dimensión crítica para entender la implementación del psv en esta región es su interacción con marcos de autonomía indígena y gobierno comunal. En comunidades como Cherán, que operan

bajo un régimen de autogobierno reconocido legalmente, la presencia del programa ha sido objeto de debate, negociación y vigilancia por parte de los órganos de gobierno interno de las comunidades. A diferencia de contextos donde las CAC son el único espacio de deliberación, en Cherán su funcionamiento debió coordinarse con el Concejo de Bienes Comunales y el Concejo Mayor, quienes exigieron respeto a sus sistemas normativos internos. Esta articulación implicó ajustar los calendarios de trabajo, reubicar parcelas y, en algunos casos, modificar los criterios de selección de beneficiarios para alinearlos con decisiones colectivas. En este sentido, el programa se vio forzado a transitar de una lógica de implementación vertical a un esquema de cogobernanza parcial, donde las instituciones comunales fungieron como filtro y contrapeso frente al aparato técnico estatal. No obstante, este tipo de experiencias no ha sido sistematizado ni replicado en otras localidades, lo que evidencia la falta de mecanismos institucionales que permitan integrar de manera formal los marcos de autonomía indígena en la operación del programa.

Finalmente, otro elemento poco considerado en el diseño del programa, pero fundamental para entender su territorialización, es la economía del trabajo comunitario y campesino, especialmente en lo que respecta a la división de tareas y la carga de trabajo. La implementación de los sistemas agroforestales requiere una inversión sustancial de tiempo y esfuerzo colectivo, que se suma a las labores agrícolas tradicionales y a las tareas domésticas. En varias comunidades se observó que el mantenimiento de parcelas recaía en adultos mayores o mujeres, debido a que los varones jóvenes se encontraban empleados en otras actividades (temporales o migratorias), o simplemente habían abandonado el programa. Esta situación genera una sobrecarga de trabajo en ciertos sectores de la comunidad, lo que afecta la sostenibilidad de las CAC. En localidades donde las mujeres tienen una participación más activa en la vida comunal, como Casimiro Leco o Comachuen, se han promovido estrategias colectivas para redistribuir las tareas y sostener el sistema agroforestal. Sin embargo, el programa carece de una perspectiva de género o de economía del cuidado que reconozca estos esfuerzos y los apoye institucionalmente.

En conjunto, estos hallazgos refuerzan la idea de que el PSV, en su implementación local, no actúa sobre un territorio neutro ni homogéneo, sino sobre territorialidades densas, estructuradas por formas organizativas comunitarias, regímenes de autonomía, relaciones de poder, economías familiares y memorias colectivas. Ignorar esta complejidad puede derivar no sólo en una implementación ineficiente, sino también en la erosión de procesos locales de gobernanza y reproducción social. Leído desde la multiterritorialidad, la intervención del PSV se superpone a marcos agrarios y autoridades comunales preexistentes, y puede activar procesos de reconfiguración institucional, una suerte de (re)territorialización en los que se renegocian jerarquías, reglas y sentidos del trabajo y del espacio. En esa medida, las CAC pueden operar como espacios de coordinación y aprendizaje, pero también como espacios sociales que reordenan (o tensionan) arreglos de gobernanza ya consolidados. En suma, los márgenes reales de transformación territorial del programa dependen menos de la retórica territorial y más de su capacidad institucional para reconocer y cogobernar heterogeneidades territoriales mediante reglas, criterios y mecanismos operativos, incorporando criterios explícitos de adaptación situados en el territorio.

Discusión y conclusiones

Factores estructurales y conflictos territoriales en la implementación del Programa Sembrando Vida

Aunque el PSV fue concebido como una política de desarrollo rural sustentada en principios de territorialización, su implementación está profundamente condicionada por factores estructurales que inciden sobre el marco institucional, operativo y técnico del propio programa. Estos factores operan en diversas escalas y afectan su despliegue territorial, en tanto que impactan la viabilidad productiva, la organización comunitaria y la seguridad operativa. Omitirlos conduce a tratar el territorio como un soporte neutro y sin escalas. En el marco analítico de este capítulo, dichos factores no se abordan únicamente como condiciones del entorno, sino como elementos que reconfiguran relaciones de gobernanza y control territorial y,

por lo tanto, forman parte de la dimensión del poder en la territorialización del PSV. En particular, afectan quién puede decidir, implementar y sostener en el tiempo las actividades agroforestales, qué actores median el acceso a recursos y movilidad, y cómo se distribuyen los costos de cumplimiento en territorios diferenciados.

Un condicionante crítico para la viabilidad técnica de los SAF y MIAF es la crisis hídrica. En diversas regiones del país, como también sucede en Michoacán, la disponibilidad de agua representa un obstáculo estructural para el establecimiento y mantenimiento de los sistemas agroforestales. En zonas de Tierra Caliente, caracterizadas por climas áridos y temperaturas extremas, las sequías prolongadas dificultan tanto la producción de plántulas en viveros como su supervivencia en parcelas. En contraste, en la meseta purépecha, el problema radica menos en la disponibilidad hídrica natural y más en la falta de infraestructura de acceso al agua, como sistemas de riego o captación pluvial. Esta situación obliga a las personas beneficiarias a financiar por cuenta propia el abastecimiento de agua mediante pipas o a improvisar sistemas de riego de baja eficiencia, lo que incrementa costos y reduce incentivos para el mantenimiento de las plantaciones.

En este sentido, la crisis hídrica no sólo limita la viabilidad técnica de los SAF; también desplaza costos hacia los hogares y redefine, *de facto*, quién puede cumplir con metas programáticas, produciendo desigualdades territoriales bajo reglas formalmente homogéneas. Así, aun cuando el diseño se presenta como universal, la disponibilidad (o ausencia) de infraestructura hídrica opera como un mecanismo que condiciona ritmos de implementación, sostenimiento de las CAC y continuidad del trabajo requerido, sin que tales diferencias estén reconocidas en el marco normativo. La consecuencia es un desfase entre objetivos estandarizados y capacidades territoriales efectivas, que se traduce en trayectorias diferenciadas de cumplimiento y permanencia.

Además de las restricciones ambientales, el programa enfrenta condiciones de conflictividad territorial asociadas a contextos de inseguridad. En regiones donde actores armados controlan rutas, recursos y actividades económicas, se restringen la movilidad, la organización colectiva y la presencia regular del acompañamien-

to técnico. En estos contextos pueden suspenderse actividades comunitarias por el riesgo de enfrentamientos o por el temor a ser vigilados o identificados, lo que tiende a generar desmovilización parcial de personas beneficiarias y repliegue del personal operativo. En tales condiciones, el territorio deja de ser únicamente soporte físico de la intervención y se convierte en un espacio de disputa y vigilancia, donde la capacidad estatal de operar se encuentra limitada o mediatizada por órdenes de control no institucionales.

Bajo estos escenarios, el poder territorial no se expresa exclusivamente en la jerarquía institucional del programa, sino en la coexistencia con regímenes de control *de facto* que condicionan la acción estatal y comunitaria, alterando rutinas de implementación y márgenes de coordinación multiescalar. Estos factores estructurales no sólo afectan la viabilidad operativa del programa, también inciden en la lógica de gobernanza territorial que el psv pretende fomentar. La escasez de agua y la inseguridad dificultan la planeación agroforestal a mediano plazo, restringen la organización comunitaria estable y amplifican desigualdades entre territorios que, formalmente, se rigen por las mismas reglas. Mientras algunas comunidades logran apropiarse del programa y ajustar prácticas dentro de los márgenes disponibles, otras operan bajo condiciones de alta fragilidad, donde las decisiones cotidianas quedan determinadas por dinámicas que exceden el orden local.

Desde una perspectiva multiescalar, estas condiciones pueden entenderse como expresiones localizadas de crisis estructurales más amplias: degradación ambiental asociada a modelos extractivos intensivos (agronegocios, tala ilegal, minería) y debilitamiento estatal frente a estructuras criminales que disputan el control territorial. En este sentido, el psv enfrenta no sólo el desafío de adaptar su diseño institucional a contextos diversos, sino el reto de intervenir en territorios donde el desarrollo rural está atravesado por relaciones de poder no estatales. Esta realidad exige repensar el enfoque territorial del programa no sólo desde la dimensión técnica y normativa, sino también desde una ética política de intervención diferenciada. Más que asumir condiciones estructurales como contexto, ello implica incorporarlas como parámetros de diseño y de operación para evitar que reglas homogéneas produzcan desigualdades territoriales sistemáticas.

Reflexiones finales: hacia una relectura del territorio en el Programa Sembrando Vida

El análisis realizado permite afirmar que el psv configura una política pública ambigua en términos territoriales: por un lado, promueve una narrativa que recupera el valor de la regeneración ecológica y el reconocimiento del patrimonio biocultural; por otro, despliega una lógica operativa tecnocrática que homogeneiza metas y subestima complejidades locales. Este capítulo muestra que dicha ambivalencia no es sólo discursiva, pues se traduce institucionalmente en espacios de verificación, estandarización y control que delimitan márgenes de adaptación y producen efectos territoriales diferenciados. En ese sentido, el aporte central del análisis es evidenciar cómo la territorialización del psv se construye en la interacción y fricción entre reglas *de jure*, arreglos operativos *de facto* y territorialidades preexistentes. Esta ambivalencia se expresa en una doble apropiación del territorio: una dimensión instrumental-funcional, centrada en el cumplimiento de metas agroforestales estandarizadas, y una dimensión simbólico-expresiva, que enuncia el valor cultural de los territorios sin articularlo de manera sistemática con mecanismos de decisión vinculante.

Desde esta perspectiva, el psv no logra consolidar un enfoque territorial transformador, pues reproduce una lógica de planificación vertical y centralizada que reduce el margen de intervención de las comunidades en la definición de las reglas que las rigen. Tal como advierte Bourdieu (2007), el diseño institucional puede operar como instrumento de poder simbólico cuando impone una visión legítima del desarrollo rural bajo criterios que se presentan como técnicamente neutros. En el caso del psv, esta operación se expresa en la definición del territorio como unidad de verificación y supervisión, en el principio de “una sola estructura” y en la limitada capacidad de actores locales para incidir en la modificación de reglas, lo que refuerza una planificación vertical aun cuando se enuncie el valor biocultural de los territorios.

A nivel local, los hallazgos muestran que el programa tiende a tensionar y reordenar formas preexistentes de organización agraria, al superponer estructuras técnico-administrativas sobre ejidos y comunidades sin incorporar plenamente sus marcos normativos

internos. Esta imposición de territorialidades externas, basadas en metas fijas como la siembra de 2750 plantas por parcela, tiende a generar fricciones en contextos ecológica y políticamente complejos, como la Meseta Purépecha. Allí, la operación del programa enfrenta tanto restricciones asociadas a la disponibilidad de agua como la presencia de formas de autogobierno indígena que disputan el control sobre procesos de planificación territorial.

Además, el estudio muestra que la rigidez del diseño normativo limita la adaptación contextual. Aunque existen ciertos márgenes de flexibilidad como la modificación de calendarios de siembra o la libertad en la selección de especies a establecer en los sistemas agroforestales, dichos ajustes no se extienden a la exigencia de metas productivas ni al modo de intervención en función de condiciones locales. Esta estandarización técnica, al no integrar criterios agroecológicos diferenciados ni saberes campesinos, compromete la sustentabilidad de los sistemas y reduce el potencial transformador del programa.

No obstante, algunas estructuras operativas emergentes como las Rutas, muestran potencial para actuar como espacios intermedios de articulación territorial. Estas unidades de organización *de facto*, que ordenan el trabajo técnico desde la base operativa, habilitan cierta capacidad de coordinación y ajuste entre actores locales y escalas institucionales. Su formalización podría convertirse en una vía para democratizar la gestión del programa, especialmente si se consolidan como nodos de cogobernanza donde confluyan las CAC, autoridades agrarias y operadores estatales con reconocimiento institucional explícito.

En suma, repensar el enfoque territorial del psv exige abandonar la visión del territorio como soporte físico para la ejecución de políticas y asumirlo como una construcción social multiescalar, atravesada por relaciones de poder, identidades culturales y estructuras ecológicas. La paradoja identificada es que, mientras el programa invoca al territorio como principio, tiende a operarlo como circuito de supervisión y cumplimiento. Un enfoque constructivista del territorio permitiría reconocer estas dimensiones y reorientar las estructuras operativas del programa hacia plataformas de participación efectiva, donde las comunidades no sean beneficiarias pasivas,

sino sujetos activos de decisión y transformación. De este modo, sería posible avanzar hacia un modelo de desarrollo rural territorialmente sensible, políticamente democrático y ecológicamente sustentable.

Referencias

- Admin.(2024). El mercado global del aguacate. *Revista TecnoAgro*, 180. <https://tecnoagro.com.mx/2024/08/01/el-mercado-global-del-aguacate/>.
- Azamar Alonso, A. (2025). Sembrando Vida, ¿ilusión colectiva o proyecto real? *Perfiles latinoamericanos*, 33 (66), 97-125. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=So188-76532025000200097&script=sci_arttext.
- Baca, E. Z. (2022). Patrimonio biocultural alimentario y sus contribuciones a la sostenibilidad y resiliencia territorial. *Antropología: Cuadernos de Investigación*, (26), 75-83.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1997). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Boege, E. (2021). *Acerca del concepto de diversidad y patrimonio biocultural de los pueblos originarios y comunidad equiparable: Construyendo territorios de vida con autonomía y libre determinación*. BUAP-INAH.
- Bourdieu, P. (2007). *El poder simbólico*. México, Siglo XXI Editores.
- Brenner, N. (2001). The Limits to Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration. *Progress in Human Geography*, 25 (4), 591-614.
- Cervantes S., M. (2010). *El recurso forestal en las estrategias familiares de vida en el ejido El Paso en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca*. Tesis de Doctorado. México, El Colegio de México.
- Cervantes Salas, M. P., Aguilar Rodríguez, A., López López, D. M. y Saavedra Guerrero, A. (2020). Territorialización del capital social: apropiación forestal comunitaria en la frontera entre Tabasco y Chiapas. *Estudios demográficos y urbanos*, 35 (1), 9-50.
- CIDAM. (2024). *¿Quiénes somos?*. <https://www.cidam.org/sitio/index.php#inicio>.

- Coneval. (2018). *Anexo único de los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>.
- _____. (2024a). Índice de Rezago Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx.
- _____. (2024b). *¿Qué es el rezago social?* <https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>.
- De la Vega-Rivera, L. y Merino-Pérez, L. (2021). Socio-Environmental Impacts of the Avocado Boom in the Meseta Purépecha, Michoacán, Mexico. *Sustainability*, 13 (13), 7247.
- Delgado, C. C. (2022). Atisbos a la relación naturaleza-sociedad. *Topofilia*, (25), 2-10. [Referencia citada, fuente no localizada.]
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019-2025). *Reglas de operación del Programa Sembrando Vida*. Años diversos. <https://www.dof.gob.mx/>.
- Farrell, J. G. y Altieri, M. A. (1999). Sistemas agroforestales. En M. A. Altieri (ed.), *Agroecología: Bases científicas para una agricultura sustentable*. Montevideo, Nordan-Comunidad.
- García Caudillo, P. M., Canales de la Fuente, E. A. y Méndez Arenas, G. (2022). Articulación del programa Sembrando Vida, con la red nacional de nodos para el impulso de la economía social solidaria en México: El caso del NODESS ESSALIA. En De la Vega Estrada, S. [coord.] (2022). *Efectos del proceso de empobrecimiento en la desigualdad y el desarrollo social en los territorios*. México, UNAM-Amecider, 481-500. <http://ru.iiec.unam.mx/5979/>. ISBN UNAM 978-607-30-6943-4, Amecider 978-607-8632-30-5.
- Giménez, G. (1999). Territorio, territorialidad y territorialización. *Revista Mexicana de Sociología*, 61 (1), 9-24.
- Gutiérrez Puebla, J. (2001). Geografía y escalas del análisis. *Investigaciones Geográficas*, (45), 85-98.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15), 9-42.
- Merino-Pérez, L. (2004). *Conservación o Deterioro: El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las*

prácticas de uso de los recursos forestales. México, Instituto Nacional de Ecología.

- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, FCE/CRIM-UNAM.
- Schlager, E. y Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land economics*, 249-262.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp.
- Secretaría de Bienestar. (2024). Programa Sembrando Vida. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2019). Ampliarán Sedatu y Bienestar programa de construcción de vivienda social para campesinos de Sembrando Vida. <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/ampliaran-sedatu>.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2020). Programa Nacional Forestal. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/semarnat/>.

Agradecimientos

Adriana Lizzette Luna Nieves agradece al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) por el apoyo otorgado a través de la beca posdoctoral de la convocatoria 2022 (2), Estancias Posdoctorales por México, modalidad de incidencia, que hizo posible el desarrollo de esta investigación. Los autores expresan su reconocimiento y agradecimiento a las sembradoras y sembradores, autoridades comunales y personal técnico del Programa Sembrando Vida, en especial a los técnicos sociales y productivos por compartir generosamente sus conocimientos y experiencias. Reconocemos también el respaldo de la Coordinación de la Investigación Científica de la UMSNH, a través del financiamiento otorgado al Dr. Arnulfo Blanco-García, quien ha sido un aliado clave para el desarrollo de esta investigación. Asimismo, agradecemos el financiamiento parcial brindado por la Consultoría Integral en Gestión Ambiental y Sustentabilidad S.C. Finalmente, valoramos y agrada-

decemos también la contribución de Karina Acosta Acosta, Alicia Villagrán Núñez y Dafne Quintero Riverol, por su asistencia en el trabajo de campo y la sistematización de la información.

Semblanzas

Adriana Lizzette Luna Nieves

Doctora en Ciencias (Manejo Integral de Ecosistemas) por el Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad, UNAM y Bióloga por la UNAM.

Investigadora Asociada del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. (CentroGeo) sede CDMX.

Docente en la Universidad Nacional Rosario Castellanos.

Líneas de investigación: ecología vegetal, manejo comunitario de recursos naturales, sustentabilidad y análisis de políticas ambientales.

Algunas publicaciones:

Luna-Nieves, A. L. y Salvatore, O. (2026). *Análisis funcional, geográfico y prospectivo del Programa Sembrando Vida en México*. Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18912465207>.

Luna-Nieves, A. L., Blanco-García, A., Cervantes Salas, M., Rivera-Quintero, D., Núñez-Villagrán, A. y Acosta-Acosta, K. (2025). El Programa Sembrando Vida en la Meseta Purépecha, Michoacán: Un análisis de la percepción de diferentes actores. En V. M. Toledo (ed.), *El Programa Sembrando Vida: Análisis social y ambiental de un proyecto rural exitoso*. Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad, UNAM.

Luna-Nieves, A. L. y Méndez-López, M. E. (2025). Investigación-acción participativa para fortalecer la implementación, el monitoreo y la evaluación continua del Programa Sembrando Vida en distintos contextos socioecológicos. En M. Martínez-Ramos (coord.), *Miradas hacia la sustentabilidad*. Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías; Fondo de Cultura Económica. aluna@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-0653-1828>

Mauricio Cervantes Salas

Doctor en Estudios de Población, Maestro en Demografía por El Colegio de México A.C. y Biólogo por la UNAM.

Profesor Investigador del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. (CentroGeo) sede CDMX.

Coordinador Académico de la Maestría en Planeación Espacial del CentroGeo.

Investigador Nacional nivel 1 del SNI.

Su trabajo se enfoca en la intersección entre dinámicas poblacionales, apropiación territorial de los recursos naturales, con especial énfasis en el manejo comunitario de bienes comunes, instituciones locales y desigualdad.

mcervantes@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-0173-2735>

La política pública para la contención de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación de la Ciudad de México: una paradoja de producción de la irregularidad

Elvia Martínez-Viveros

En el espacio planetario, en el espacio de La Tierra, se enfrentan las estrategias y en lo concerniente a estrategia todo es un asunto de espacio (Lefebvre, 1974: 222).

Este capítulo analiza la política pública para la gestión de los asentamientos humanos irregulares (AHI) en el Suelo de Conservación (SC) de la Ciudad de México (CDMX). La reflexión crítica surge de un proyecto contratado por el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial (CentroGeo) para realizar un estudio, en el marco de la Ley del Desarrollo Urbano de la CDMX (LDDU) en algunos de estos asentamientos en la Alcaldía de Tlalpan.

El surgimiento y persistencia de los AHI en SC se explica desde enfoques críticos que abordan el estudio de la informalidad urbana, entendiéndolos como producto de la dinámica capitalista neoliberal que reordena el territorio desde distintas escalas. Bajo este marco, se plantea que los AHI son también una derivación de las formas de gestión gubernamental que desde una visión dicotómica de lo formal y lo informal, reproducen aquello que intentan detener. Esta visión ignora que ambas dimensiones se entretienen, retroalimentan y dinamizan en un modo de urbanización, en cuya reproducción el Estado y el mercado son actores centrales.

La política pública actual orienta la incorporación de los espacios ocupados de manera irregular a un largo proceso de regularización, legitimado por programas locales de desarrollo urbano que reducen el territorio a la zonificación, ignorando las relaciones sociales que se entretienen en el proceso de construcción territorial de estos asen-

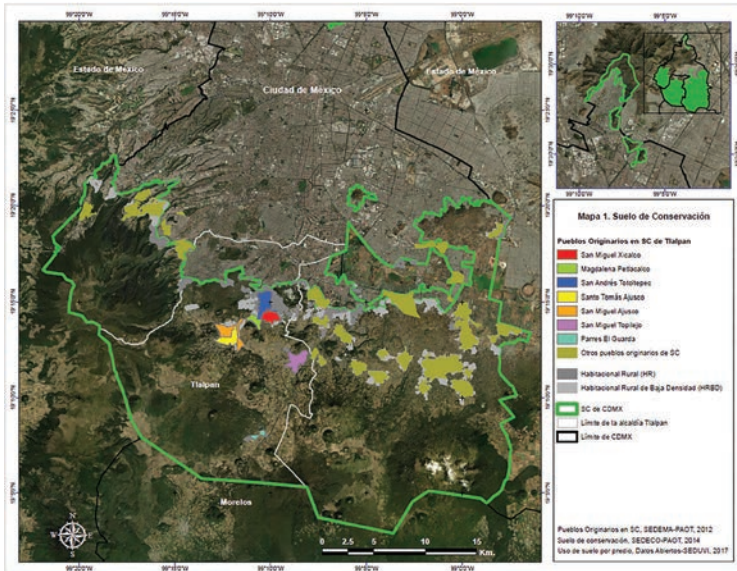
tamientos, y las relaciones políticas y económicas abiertas a otras escalas. En la práctica, esta instrumentación subordina los criterios del ordenamiento ecológico, coproduce el espacio irregular que desea contener, estimula la dinámica de densificación y expansión de los AHi y acrecienta la exclusión de sus habitantes del derecho a la ciudad. La reproducción ampliada de estos asentamientos es parte del proceso de construcción territorial del SC que se incentiva con esta intervención del estado. El análisis destaca que la gestión de estos asentamientos falla al tratar la ocupación irregular como un problema meramente local, soslayando las causas estructurantes multiescalares. Por ello se propone una intervención pública basada en el cambio de escala, posicionando al proceso de urbanización del SC como un problema metropolitano.

Introducción

El Suelo de Conservación (SC) es un territorio de alto valor ecológico que se ubica en la periferia del área urbana de la Ciudad de México (CDMX); cubre alrededor de 59% de su superficie, principalmente al sur y poniente (MAPA 1). Por sus características naturales, provee servicios ecosistémicos vitales para la sustentabilidad urbana. No obstante, los problemas que representan los asentamientos humanos irregulares (AHi) se potencian cuando éstos ocupan un espacio con alto valor ambiental. La construcción irregular de viviendas y la precaria infraestructura, que con el tiempo van desarrollando los habitantes de estos asentamientos, presionan los recursos naturales, reducen la capacidad de infiltración del suelo, eliminan vegetación nativa y fragmentan ecosistemas, afectando la biodiversidad y la captura de carbono. En términos generales las consecuencias o impactos de los asentamientos irregulares derivan en degradación ambiental (Benítez, *et al.*, 2011; Rodríguez, *et al.*, 2011); en una expansión desordenada del medio construido (Gilbert y De Jong, 2015) y en la pérdida de los servicios ecosistémicos tras el sellado del suelo (Castelán, 2006: 119).

Entre 2022 y 2024, un equipo de investigación del Centro de Investigación en Ciencias de Información Espacial (CentroGeo)

MAPA 1. SUELO DE CONSERVACIÓN DE LA CDMX



Elaborado por José Luis López Gonzaga.

desarrolló un proyecto, con la Alcaldía de Tlalpan de la Ciudad de México (CDMX), en 33 AHU ubicados en el SC de tres pueblos originarios: San Miguel Xicalco, San Andrés Totoltepec y Parres El Guardado. El estudio se ajustó al enfoque y entregables planteados en la Ley de Desarrollo Urbano de la CDMX (LDDU), que plantea los instrumentos para decidir el otorgamiento o negativa del uso habitacional de los lotes que ocupan las familias que habitan estos asentamientos. Esto es, los apartados de esta ley describen el proceso legal que constituye la intervención pública o política para su gestión. Este capítulo aborda un análisis crítico de dicha política, examinando sus componentes, los supuestos que la sustentan y sus implicaciones en la reproducción ampliada del fenómeno que intenta regular.

El análisis se guía por la interrelación entre la economía política y la perspectiva poscolonial, enfoques que permiten sostener que,

en la ocupación del suelo urbano, lo formal y lo informal no son esferas separadas, sino que se entrelazan en el modo dominante de urbanización de muchas ciudades del mundo y, entre ellas, en el de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Desde esta perspectiva, en el segundo apartado se retoman aportes académicos que soportan estos enfoques.

Posteriormente se plantea la regularización del uso o de la tenencia informal del suelo como una política ampliamente usada en ciudades de diversas latitudes para lograr el ideal de la “ciudad formal”. No obstante, su aplicación ha mostrado que, en lugar de lograr el ideal de un modelo urbano planeado, reproduce aquello que intenta erradicar. En esta línea de pensamiento se ubica la política instrumentada para gestionar los AHI en SC de la CDMX, la cual se presenta a detalle en una sección subsecuente.

La crítica a esta política destaca algunas fallas evidentes: su aplicación selectiva en el marco de procesos jurídicos, su carácter reactivo y retroactivo, la prelación de la regularización urbana sobre la sustentabilidad ambiental, su instrumentación fragmentada y sus consecuencias en la reproducción ampliada de la ocupación irregular del sc. Asimismo, subraya su visión del espacio carente de relaciones sociales, su falta de atención a las causas estructurales y el consecuente tratamiento del fenómeno como un problema meramente local.

Ante este escenario surgen interrogantes sobre el tipo de espacio que el gobierno desea producir y las formas de intervención que permitan acotar el uso urbano del sc, apoyando el desarrollo sustentable de este territorio y garantizando, simultáneamente, los derechos humanos de sus habitantes. Aunque el diseño integral de una nueva política excede el alcance de este escrito, si podemos decir que una intervención pública efectiva requiere de un cambio de escala que posicione el proceso de urbanización del sc como un problema metropolitano. Esta propuesta se desarrolla a partir de tres ejes estratégicos: los valores que guían la intervención, la transversalidad en el diseño e instrumentación y la gobernanza del proceso.

Perspectivas para explicar la informalidad

La informalidad en la ocupación del suelo urbano es un fenómeno persistente y creciente, que se expresa en territorialidades diversas y en distintas latitudes y que ha sido ampliamente estudiado, principalmente en las ciudades de países en desarrollo. Este fenómeno ha sido foco de atención por mucho tiempo, en diversas latitudes y desde diversas perspectivas. Entre ellas, se ha enfocado –y aún se enfoca– como un problema derivado de la pobreza (Davis, 2006) y su solución se ha centrado en el mejoramiento *in situ* con la participación de sus habitantes (ONU HABITAT, 2015). En un reporte auspiciado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable, se enuncian como determinantes fundamentales de la formación de asentamientos informales precarios la pobreza y las insuficiencias de la gobernanza urbana. En el mismo se destaca que los factores estructurales que inciden en la construcción y reproducción de la pobreza y que limitan el acceso a la vivienda de bajo costo en suelo urbano, se conjugan en políticas que se relacionan, entre otros, con oportunidades de ingreso, derechos sobre la tierra y la tenencia, o relaciones de género (Garau y Sclar, 2004: 2-15). Otros autores destacan el peso de la migración rural urbana como determinantes de su formación (Hurtado *et al.*, 2020; Soria, 1991). Si bien informalidad y pobreza se vinculan y se potencian, la informalidad no ocurre sólo en la pobreza. Para Roy (2005: 148) estos planteamientos representan una respuesta a la alarma del hipercrecimiento de las ciudades informales, identifican la informalidad con la pobreza y la enfocan como un proceso separado de la formalidad, a saber, como un sector cerrado y apartado del formal a través de un *apartheid legal*.

Desde otras perspectivas, la proliferación de asentamientos informales/irregulares se considera como parte integral de la lógica de urbanización del futuro urbano de la mayoría del mundo y como la forma dominante de producción del espacio urbano de muchas ciudades de países en desarrollo (Roy, 2014: 142). En América Latina se estima que casi 44% de la población urbana vive en áreas informales (Viana, 2010: 67).

El proceso de urbanización rápida a escala global coproduce de manera ampliada la ocupación informal/irregular en las ciudades de países en desarrollo, principalmente en sus periferias. Esta dinámica ha tenido un efecto decisivo en el crecimiento de asentamientos informales y precarios en estas ciudades, las cuales no han logrado generar empleos para la creciente población económicamente activa (Tokman, 2007; Marzonet *et al.*, 2011), ni implementar políticas y programas eficaces de acceso a vivienda de bajo costo (Connolly, 2012; Fernandes, 1999; Smolka, 2003). Frente a su incapacidad para proveer suelo urbanizado a la población de menores ingresos, los gobiernos han tolerado de manera implícita la expansión de la ocupación informal (Viana, 2010: 68).

En este capítulo, el surgimiento y persistencia de los AHI en SC se explica a través de dos enfoques críticos que estudian la informalidad urbana:

a) Como resultado de la dinámica del sistema capitalista (neoliberal) que, desde las escalas global, regional y local delimita el espacio para la toma de decisiones económicas de sus habitantes y condiciona su lugar en la estructura social y su posición en el mercado de trabajo. Bajo esta perspectiva lo formal y lo informal no se consideran fenómenos opuestos sino componentes integrales del orden urbano; o incluso como categorías conceptuales innecesarias puesto que ocultan la complejidad de sus procesos estructurantes.

b) Como derivación de las políticas y formas de gestión de las instituciones del gobierno que, bajo una visión dicotómica de lo informal y lo formal, producen las informalidades para favorecer territorios, grupos étnicos o clases privilegiadas, generando con ello lógicas de resistencia.

Ambos enfoques combinan aspectos de los estudios críticos sobre la informalidad urbana y habitacional: específicamente desde economía-política y la perspectiva poscolonial (Godoy, 2024: 25-26). Ambas vertientes sustentan el análisis crítico de políticas de regularización aplicadas por el Estado durante décadas en diversas latitudes para gestionar la ocupación informal del suelo. Asimismo, la economía política aporta el basamento para argumentar la necesidad de que dichas intervenciones sean multiescalares.

Para Marzonet *et al.* (2011), las políticas de corte neoliberal propician dinámicas que dan lugar a territorialidades urbanas que son manifestaciones claras de la desigualdad social y de las formas inequitativas de apropiación del espacio urbano. Estos autores, en su intento por avanzar una comprensión del fenómeno de la informalidad urbana, proponen dos tipos extremos de estas territorialidades: las precarias y las especulativas. Las primeras se construyen por sectores de la sociedad que no pueden acceder a un hábitat digno por la vía del mercado formal, se desarrollan para la subsistencia, responden a la lógica de la necesidad y se ubican en zonas no aptas para la urbanización. Las especulativas se desarrollan para revalorizar la renta del suelo, se impulsan por inmobiliarias y financieras, transforman el suelo no urbanizable en loteos de lujo, generan un hábitat para las élites y gozan de la influencia para favorecerse con la construcción de infraestructura pública y cambio de uso del suelo. Para Roy “la valorización de las informalidades de élite y la criminalización de las subalternas producen una desigual geografía urbana del valor del espacio” (2011: 233). Por su parte, Chanampa y Lorda afirman que, en relación con la política enfocada en asentamientos informales “en función de los criterios que definen hasta dónde y a quiénes beneficiar o afectar, indudablemente, se producen y consolidan procesos de segregación socioespacial a diferentes escalas” (2020: 147). En esta línea de pensamiento se destaca la connotación clasista del término informalidad que tiende a aplicarse a las áreas pobres de la ciudad, ignorando las irregularidades de desarrollos inmobiliarios de altos ingresos (Wigle, 2020: 5); y, lo erróneo del supuesto de que vivir en asentamientos informales es barato ya que “la informalidad tiene muchos costos asociados, a menudo más altos que los de las áreas formales de la ciudad” (Smolka, 2003: 106). Puesto que los mercados informales de suelo y vivienda son tanto del dominio de los pobres como de las clases medias y de las élites, y la legitimidad que se asigna a los diversos tipos de ocupación es variable, la distinción no se debe hacer entre formalidad e informalidad sino dentro de la informalidad (Roy, 2005: 149).

La propuesta de Roy (2005: 148) es entonces desechar la noción de lo formal y lo informal como sectores separados y enfocar las transacciones que interconectan ambas economías y espacios; y,

en suma, ver la informalidad como un modo (forma o método) de urbanización metropolitana. Desde esta línea de pensamiento se destaca la necesidad de enfocar la red de relaciones que enlazan las ciudades “legales” con las “ilegales”; las reglas oficiales, con las no oficiales; y los mercados de suelos urbanos formales, con los informales. (Fernandes, 1999: 83-84). En este último caso se destaca la alta correlación entre los precios de la tierra de los mercados formales y de los informales que evidencia la posibilidad de reducir la informalidad por la vía de la reducción del precio del suelo urbanizado (Smolka, 2003: 73); así como la imbricación del estado y el mercado en la producción y reproducción de la urbanización popular en el marco de relaciones capitalistas (Delgadillo, 2016: 90).

Duhau y Giglia (2008: 504) enfatizan el peso histórico y actual de la producción del espacio urbanizado de manera irregular o ilegal en la CDMX, destacando que más de la mitad de su área urbanizada se ha producido informalmente, lo cual constituye un rasgo constitutivo –no anecdótico– del orden urbano. En concordancia, Wigle (2010: 148) afirma en su estudio sobre asentamientos irregulares en Xochimilco que “los términos binarios como asentamiento regular/irregular eluden a la complejidad de los procesos de asentamiento que se producen actualmente en lugares como la Ciudad de México”; mientras que Castillo y Pradilla (2015: 11) consideran que los términos: *ciudad formal* y *ciudad informal* son conceptos ideológicos que invisibilizan que la ciudad capitalista es una sola realidad. Por su parte, Gilbert y De Jong (2015: 520) enriquecen esta visión al considerar que la informalidad, no es un modo de producción de vivienda basado en autoconstrucción y opuesto a las prácticas de la industria o a los procesos del gobierno para su dotación, sino una lógica dialéctica de urbanización.

Este modo de urbanización resulta en una expansión en la periferia de las ciudades de países en desarrollo que Ruiz Rivera (2013: 544) observa como una interfaz periurbana o rural/urbana y describe como espacios genéricos de transición entre las ciudades y sus zonas rurales. Este espacio no se corresponde con las divisiones político administrativas y se extiende en un patrón espacial disperso y fragmentado en el que coexisten localidades tradicionales, asentamientos informales, actividades económicas y una amplia variedad

de formas de vida. En estos espacios el acceso a servicios básicos es deficiente, la degradación del suelo rural y del medio ambiente natural es relevante y la segregación social de sus habitantes es evidente. En este sentido, Kudva (2009: 1617) señala que la literatura sobre asentamientos informales se centra en el deterioro espacial y la falta de servicios, prestando escasa atención a la relación entre su rápido crecimiento y los patrones espaciales del crecimiento urbano.

En la ocupación irregular del sc de la CDMX se entretrejen dimensiones relacionadas con los derechos de propiedad o posesión del suelo, las regulaciones de uso del suelo, las normas de construcción y el ordenamiento ecológico. La urbanización de este territorio asume características específicas, dando lugar a formas de vida de las familias que habitan de manera irregular. Estas especificidades se derivan del embate metropolitano, la escasez de vivienda asequible, los derechos territoriales de ejidatarios y comuneros, y la mercantilización del suelo impulsada por actores desde distintas escalas geográficas y niveles de gobierno.

Como espacio habitado, los AHÍ en sc evolucionan en el marco de dos fuerzas contradictorias: el modo de urbanización de la CDMX, que vincula lo formal y lo informal, y el poder de control del Estado para imponer el orden de la ciudad planeada. Sus habitantes, a través de sus prácticas cotidianas y sus interacciones con el espacio urbano de la ciudad, producen una forma de vida que, si bien es segregada y carente de derechos, es una forma de resistencia a las normas de control urbano.

Las políticas de regularización

La ocupación informal del suelo urbano ha sido un problema persistente en múltiples ciudades del mundo. La migración campo-ciudad y el consecuente crecimiento de la población urbana desde mediados del siglo pasado, dieron lugar a la proliferación y el crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares en la periferia de las grandes ciudades de países de América Latina, donde se les dieron nombres diversos (tugurios, colonias populares o favelas, entre otros). En el contexto de las políticas desarrollistas de los años 1960

y 1970 surgieron programas de desarrollo comunitario centrados en la provisión de vivienda e inspirados por personajes como John Turner, Fernando Belaúnde o Pedro Beltrán, quienes planteaban la noción de autoayuda como factor central para el éxito de estas iniciativas (Hall, 2002: 272-278).

En la década de los setenta del siglo pasado, Turner planteaba que las personas debían tener libertad para construir por sí mismas, ya que valoraban su vivienda no por su calidad y valor de cambio sino por su valor de uso (la función que desempeñaba en sus vidas) Por ello sostenía que los apoyos para autoconstruir serían más exitosos que los programas centralizados del gobierno. Años después, desde un enfoque teórico paralelo y enfocado en las capacidades, Amartya Sen destacó la importancia de las libertades de las personas para alcanzar el estilo de vida que valoran. Ambos autores influyeron en los programas de vivienda del Banco Mundial, los cuales fueron posteriormente criticados por no tocar las causas estructurales de la pobreza y porque, al enfocar la libertad a nivel individual, incidían en la destrucción de las libertades colectivas de los residentes de asentamientos precarios (Frediani, 2009).

Desde el inicio de la etapa neoliberal y la consecuente retirada del estado benefactor, las políticas de regularización del suelo ganaron auge, basadas principalmente en los planteamientos de Hernando de Soto, cuya propuesta central es formalizar lo informal por la vía de legalizar la propiedad del suelo. La hipótesis de De Soto es que los beneficiados con títulos de propiedad podrían acceder a créditos para mejorar sus viviendas o emprender un negocio y capitalizarse; con ello, la incorporación de lo informal a lo formal revitalizaría la economía urbana (De Soto, 1986, 2000). En diversas latitudes se implementaron programas de regularización basados en sus ideas. Estos programas, además de la entrega de títulos de propiedad, podían conllevar la dotación de infraestructura urbana, servicios y cambios necesarios para integrar el asentamiento informal/ilegal en la red de la ciudad (Viana, 2010: 70). Por ello, esta corriente de política pública se toca con programas de mejoramiento de los asentamientos; ya sea a través de la autoayuda o con la intervención de los aparatos de gobierno.

Las limitaciones de estos programas de regularización se han documentado ampliamente. Entre sus críticas se destacan: las fallas en su diseño y carencia de diagnósticos integrales, de instrumentos efectivos y de estrategias claras para su ejecución (Fernandes y Smolka, 2010: 153); así como el hecho de que el enfoque en la seguridad jurídica y en la corrección de las causas visibles no atiende las raíces del crecimiento de la ocupación informal. Como consecuencia, en el estudio de múltiples casos en que se aplicaron estos programas, no se logró una integración socioespacial de los asentamientos, los cuales se consolidaron como barrios de bajos ingresos (Smolka, 2003). Fernandes (2010: 113) señala además que estos programas omiten cuestionar al sistema jurídico como generador de la ilegalidad urbana.

Las políticas de regularización sostenidas por organismos internacionales, gobiernos nacionales y algunas corrientes académicas, han predominado en el diseño e instrumentación de políticas y programas que buscan incorporar los asentamientos informales –carentes o precarios– a la ciudad formal; línea de acción que ha persistido por décadas, a pesar de su costo y sus frecuentes y repetidos fracasos. La incorporación de asentamientos informales a las normas jurídicas de tenencia de la tierra, a las regulaciones de uso del suelo y a la dotación de servicios urbanos es también una estrategia para incorporar su suelo al mercado y a los esquemas de la ciudad formal.

A pesar de las críticas a las visiones dicotómicas del proceso informalidad/formalidad y de la evidencia del fracaso de intentos por incorporar lo informal a lo formal, la política diseñada en 2017 para abordar los AHi en el SC de la CDMX –que violan las normas de uso del suelo y el ordenamiento ecológico– mantuvo la estrategia de regularización, la cual “incrementa el precio del suelo y promueve mayor irregularidad en la ocupación del suelo” (Aguilar y Santos, 2011: 650). Esta política se constituye así, como parte integral de la producción y reproducción informal de la urbanización en esta metrópoli.

La política para regularizar el uso urbano en el sc

El sc alberga 86 pueblos originarios y abarca nueve alcaldías (Padrón de Pueblos Originarios de la CDMX, 2021). La presión que ejercen las construcciones sobre este territorio deteriora gravemente sus funciones ecológicas mediante la deforestación, la eliminación de la vegetación nativa y la transformación de zonas agropecuarias o recreativas. De acuerdo con el IPDP (2002), esto provoca menor infiltración del agua, mayor erosión del suelo, reducción de la captura de carbono (afectando la calidad del aire) y la fragmentación de hábitats, lo que pone en riesgo la biodiversidad y la movilidad de especies. Además, el sc es vital para la metrópoli por los servicios ecosistémicos que provee, tales como la regulación del clima, la retención de suelos, la producción agropecuaria y su belleza escénica, recreativa y cultural (Castelán, 2016: 13).

Durante mucho tiempo los usos y destinos del suelo en la CDMX omitió su valor ambiental. Fue hasta 1976 que la LDDU definió formalmente el sc. Sus áreas de actuación y su zonificación se definieron en la reforma de esta ley en 1981. Ese mismo año, la Ley Ambiental del DF (antecedente de la actual Ley Ambiental de Protección de la Tierra [LAPT]) ratificó al sc como el territorio clasificado así por la LDDU.¹ Ambas normas fundamentaron de Programa General de Desarrollo Urbano de 2003 (PGDU), concebido como el instrumento para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Este programa reconocía la existencia de 528 AHI en sc y priorizaba ordenar el crecimiento disperso y evitar la expansión urbana en zonas que dificultan la urbanización o la dotación de bienes y servicios, en aquellas propensas a riesgo y en áreas de reserva ecológica y de recarga de acuíferos. Este programa detectó la tendencia de los AHI a ubicarse en estas áreas; estableciendo su atención prioritaria como línea de acción. La instrumentación de esta atención se delegó a los PGDU de las entonces delegaciones del Distrito Federal.

¹ Artículo 30 fracción II y Artículo 31 fracción II de la LDDU de 1996 y Artículo 6 Fracción XXXVI de la Ley Ambiental del DF de 1996.

La LAPT y la LDDU constituyen el marco legal vigente para la elaboración e instrumentación de los programas y las normas de desarrollo urbano y protección del medio ambiente en el sc. Ambas leyes, sujetas a múltiples reformas y adiciones, comparten la misma definición del Ordenamiento Ecológico (OE), reconociéndolo como el instrumento rector y de observancia obligatoria para el desarrollo de actividades, obras, usos y destinos del suelo y sus criterios ambientales.² La letra de estas leyes busca armonizar los programas y las normas de desarrollo urbano y los de protección ambiental. Esta armonía se debe reflejar en los PGDU de las alcaldías. La LAPT establece que los PGDU deberán incluir entre sus criterios la preservación de las áreas existentes en este suelo y evitar su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano.³

Cabe señalar que la reforma de 2005 a la LDDU reguló –conforme a la zonificación– la superficie mínima de los lotes resultantes de la subdivisión de predios en sc. Además, es preciso destacar que el suelo comunal del sc, aunque no debería subdividirse para su venta, ha sido lotificado, en parte para su ocupación por familias comuneras y, en otra, para su venta en el mercado informal.

Si bien el sc y su valor ambiental se destacaron en la legislación hace 28 años, la mención en el marco legal de nuevos asentamientos humanos en este territorio tomó más tiempo en posicionarse en la agenda de políticas y programas de gobierno. Esto a pesar de que oficialmente se reconoce que su antigüedad oscila entre los 24 y 37 años (IPDP 2022: 23). De acuerdo con Aguilar y Santos (2011: 655), antes del 2007 las regulaciones urbana y ambiental no incorporaban la reglamentación de los AHI y la mención de su existencia era superficial.

En la evolución del marco legal, tanto de desarrollo urbano como de ordenamiento ecológico, se intuye una preocupación sobre el proceso de urbanización en el sc, pero en la LAPT los asentamientos

2 La última reforma de la LAPT data del 4 de agosto de 2023 y la última reforma de la LDDU, del 15 de mayo de 2023. El OE se define en el Artículo 5 de la LAPT y en la fracción XXXIV del Artículo 3 de la LDDU y como instrumento en el Artículo 29 de la LAPT.

3 Artículo 28 de la LDDU y Artículo 27 bis de la LAPT 2010 (Reforma de 2013).

humanos se mencionan en los criterios del OE, a través de la necesidad de evitar que su establecimiento cause desequilibrios en los ecosistemas, en las condiciones ambientales o en la invasión de las áreas naturales protegidas.⁴ No se plantea una estrategia o línea de acción para evitar esto.

En la esfera programática, en el PGOE 2000-2003, sólo se menciona la existencia de cambios de uso de suelo agrícola a suelo urbano y se plantea la necesidad de contrarrestar la dispersión urbana y llevar a cabo la restauración ecológica de los AHI, sin plantear líneas de acción para ello. Esta problemática se perfila primero en los contenidos de los PGDU de algunas alcaldías y, en particular, en el PGDU de Tlalpan de 2009. En éste se mencionan los AHI que están esperando la aprobación de regularización, el área del SC que cubren y su tasa de expansión. El programa también menciona una estrategia de crecimiento cero, acciones, metas, pactos sociopolíticos y vigilancia; así como la recuperación de espacios por medio de la reubicación (Aguilar y Santos, 2011: 655). Esto da cuenta de que, a pesar del reconocimiento legal del valor ambiental del SC, la política que prevaleció fue la del suelo urbano con la orientación hacia la regularización.

La LDDU refiere explícitamente a los AHI hasta la reforma de 2017; en la cual se añaden 5 artículos que señalan el proceso para su regularización. Estos artículos integran lo que aquí se considera la *política* para atender esta compleja problemática. Esta política incluye: las instituciones que de manera colegiada tomarán la decisión de regularizar, la información que requieren como insumo para esta decisión, las alternativas de decisión y sus implicaciones para los habitantes de los asentamientos.⁵

En la construcción de estos artículos es pertinente destacar el caso analizado por Aguilar y Santos (2011), sobre un programa piloto adoptado en la Delegación de Tlalpan y financiado por la Asamblea Legislativa del DF en 2006. Este piloto buscaba hacer frente al problema de la presencia de 191 AHI en su SC. Algunos elementos de esta iniciativa se retomaron en el diseño de la reforma de la LDDU de

4 Fracción XIX bis 2 del Artículo 9 de la LAPT.

5 Artículos 24 Bis, 24 Ter, 24 Quater, 24 Quinquies y 24 Sexies de la LDDU.

2017. Su estrategia se instrumentó en dos etapas. En la primera, con participación interinstitucional, se realizó un diagnóstico que incluye: el impacto ambiental del AHI, los criterios sobre la factibilidad de su incorporación urbana y sus criterios y conflictos legales sobre la tenencia de la tierra. Este último apartado incluyó la opinión de los núcleos agrarios. Con base en el diagnóstico, en la segunda etapa, se determinaron 2 tipos de asentamientos: los que podían permanecer en su ubicación original y consolidarse, y los que se reubicarían por estar en áreas de alto valor ambiental. Los lotes de los primeros se asignaron a uso habitacional, obligando a sus ocupantes a tomar medidas de mitigación ambiental según el modelo de gestión territorial y a construir cercos para evitar su expansión. Cada poseionario debía firmar un documento de control con las especificaciones técnicas de cada lote, sus ocupantes y construcciones. Este documento los comprometía a no construir más en su lote. Si superaban 5 años de ocupación, se les dotaba de agua con pipas, biodigestores e instalaciones para introducir electricidad. Aquellos clasificados en el segundo tipo recibirían una propuesta de reubicación, siempre que su ocupación fuera superior a cinco años; de lo contrario serían removidos. Una porción de los fondos provistos por la asamblea legislativa se utilizó para adquirir terrenos destinados a la reubicación en pequeñas viviendas. Los autores admiten que este piloto fracasó en contener tanto la densificación derivada de la subdivisión persistente de los predios, como la expansión de los AHI. A pesar de la *promesa* de sus habitantes de mantener crecimiento cero, su expansión se extendía 392 hectáreas cada año.

Si bien una parte de la informalidad radica en la carencia de títulos de propiedad o de una forma legal de tenencia del suelo, la política no califica lo irregular de estos asentamientos por ocupar o invadir de manera ilegal el suelo o por carecer de papeles que acrediten su propiedad o posesión legal; surge de la violación a las zonificaciones. En consecuencia, la política traza el procedimiento a seguir para regularizar el uso del suelo; esto es, reclasificarlo con uso habitacional, uso que no corresponde al sc sino al suelo urbano.⁶

6 Artículo 51 fracciones II y III de la LDDU.

La LDDU vigente señala el proceso para obtener un uso habitacional en el SC; el cual se detona con una denuncia legal ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT); y concluye con una decisión institucional colegiada que se debe sustentar en información. Esta decisión debe elegir entre las alternativas que la misma ley señala.

La CEAHI entra en funciones cuando el alcalde “reciba una denuncia o cuente con elementos que demuestren la existencia de un asentamiento”.⁷ La denuncia se hace ante la PAOT o ante la Procuraduría General de Justicia del DF y, formalmente, se sustenta en el daño ambiental que estos asentamientos producen.⁸

La decisión de regularizar se toma por la Comisión de Evaluación de los AHI (CEAHI). En ésta participan las instituciones que tienen facultades diversas para incidir en la planeación urbana, la ordenación ecológica, la dotación de servicios o la solución de controversias sobre el uso del suelo.⁹ Este proceso retoma elementos del piloto anteriormente presentado, pero le resta, entre otras cosas, la participación en el diagnóstico de los núcleos agrarios, cuya opinión sólo se consulta una vez concluido el diagnóstico y en el momento en que la CEHAI toma una decisión.

El proceso de decisión de la CEHAI requiere de la evaluación de las causas, evolución, grado de consolidación y afectaciones urbanas y ambientales que los asentamientos hayan causado. La LDDU plantea para ello tres estudios: uno para determinar el impacto urbano y ambiental, que contrata y supervisa la Alcaldía con una institución pública de educación superior; otro sobre los riesgos en los predios y construcciones de que se trate, que elabora la Secretaría de Protección Civil para, en su caso, reubicar a los habitantes vulnerables; y un tercero sobre la factibilidad para dotar de agua potable

7 Artículo 24 Quinquies.

8 Artículo 80 de la LAPT.

9 La comisión se integra por: el Jefe Delegacional, los Secretarios de Desarrollo Urbano y Vivienda, del Medio Ambiente y de Protección Civil, el Procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial, el Director General del Sistema de Aguas y el pleno del Consejo Ciudadano Delegacional (artículo 24 bis de la LDDU).

y drenaje a los asentamientos regularizados, la cual emite el Sistema de Aguas de la CDMX.¹⁰

La información que fundamenta la resolución del proceso legal se presenta en lo que la ley denomina “Estudio de Impacto Urbano y Ambiental”. Dicho documento debe contener: la ubicación precisa del asentamiento, su contorno delimitante, así como su relación, cercanía o conurbación con otros asentamientos, poblados rurales o zonas federales. Asimismo, debe incluir un plano topográfico a gran escala que ilustre: lotes (con propietarios o poseedores), manzanas y vías de acceso. Finalmente, deberá detallar las características de la infraestructura, el grado de consolidación urbana y la factibilidad de dotación de servicios públicos. Este estudio incluye, además, la elaboración de un censo de viviendas para caracterizar socioeconómicamente a la población (tamaño familiar, ocupación e ingresos), así como el levantamiento de las características físicas de las viviendas, sus servicios y la situación jurídica de la tenencia del suelo y posesión de cada lote. También se requiere un estudio ambiental que detalle las características físicas del entorno; la capacidad de infiltración pluvial; el potencial de captura de carbono; la biodiversidad y los impactos ambientales provocadas por el asentamiento; y que proponga sus respectivas medidas de mitigación, compensación y restauración. Asimismo, se solicita un estudio de alternativas sustentables de abasto de agua y la disposición de residuos junto con un planteamiento de las restricciones y afectaciones necesarias al ordenamiento territorial.¹¹ Aunque el significado de este último planteamiento no es claro en la letra de la ley, la Alcaldía espera recibir una propuesta para la regularización de lotes, específicamente para que obtengan un uso de suelo habitacional rural de baja densidad. El alcance de esta regularización queda, en gran medida, a discreción de las autoridades locales, particularmente del titular de la Dirección de Desarrollo Urbano. Cabe señalar que las autoridades de Tlalpan que asumieron el cargo en 2024 consideraban necesario regularizar un área mayor; mientras que las autorida-

10 Fracción II Artículo 24 Quinquies de la LDDU.

11 Fracción IV Artículo 24 Quinquies de la LDDU.

des del trienio anterior deseaban reducir la propuesta a la superficie originalmente denunciada en 2009. Por lo tanto, la decisión sobre el espacio a regularizar depende del enfoque de un funcionario y no de una planificación integral de ordenamiento territorial. El estudio de impacto urbano y ambiental se podría equiparar con el diagnóstico aplicado en el piloto de la Alcaldía de Tlalpan en 2006. Sin embargo, debido a que el proceso se inicia por una denuncia, la alcaldía exige que el asentamiento ilustrado en el plano topográfico se ajuste a la extensión consignada en su PGDU, y no a la superficie observada al momento de realizar el estudio.

En este estudio se delimita cada asentamiento ajustando su polígono a la extensión consignada en la fecha de la denuncia. Cabe señalar que esta delimitación se guió por la cobertura de un inventario de PAOT-CentroGeo (2008 y 2011), construido mediante fotointerpretación de imágenes digitales de construcciones en zonas del sc donde la norma prohíbe el uso habitacional.¹²

Aunque la decisión de regularizar se centra en el interior del polígono, el estudio incluye la representación espacial de la conurbación con el suelo urbano de pueblos originarios o asentamientos vecinos.

La información que sustenta el estudio ambiental debe incluirse de manera individualizada para cada asentamiento, aun cuando gran parte de ella corresponda a una escala regional (al menos de subcuenca), lo cual permite sustentar la estimación de impacto ambiental del conjunto de asentamientos ubicados en dicho espacio. Por otra parte, los análisis de tecnologías alternativas para el abastecimiento de agua y la disposición de desechos pueden aplicarse prácticamente en todos los asentamientos del sc.

De la valoración de los 3 estudios mencionados, las opciones de decisión de la CEHAI son: regularizar o no. Cuando la regularización procede, este órgano colegiado debe proponer las normas de zonificación, que la Alcaldía las instrumente en su PGDU. Asimismo, corresponde determinar los procedimientos y barreras para contener

12 Este inventario se puede consultar en el portal de datos abiertos de la CDMX o en <https://idegeo.centrogeo.org.mx>.

la expansión o evitar nuevos asentamientos, establecer las obras y acciones para disminuir el riesgo en predios expuestos; definir las medidas para revertir los daños, los mecanismos de financiamiento y las autoridades responsables.¹³ Los habitantes tendrán obligaciones de protección, mitigación y restauración ecológica, así como de cumplimiento de las normas de sustentabilidad. El dictamen de la CEHAI incluye, junto con la concesión del uso habitacional: las acciones para revertir los daños causados; las formas de financiarlas y la aprobación o no de los proyectos de lotificación y vivienda popular o de interés social ubicados en el polígono, destinados a sustituir viviendas precarias, en alto riesgo estructural, con alto índice de hacinamiento o de alta marginalidad.¹⁴

El dictamen de la CEHAI se plasma en una Iniciativa de Decreto para Reformar el PGDU de la alcaldía correspondiente. Éste se turna a la Seduvi y al Jefe de Gobierno de la CDMX quien lo presenta al Congreso de la CDMX y, en caso de ser aprobado, se publica en la Gaceta Oficial de la CDMX. Si el Congreso no lo aprueba o si la CEHAI considera que la regularización no procede, las dependencias involucradas en esta comisión elaborarán un proyecto de reubicación de los habitantes del asentamiento, un plan de restauración del suelo y las acciones para su ejecución.¹⁵

La CEHAI definirá el monto, plazo y periodicidad del pago, así como las formas de participación social derivadas de la pérdida de servicios ecosistémicos en estos asentamientos. Dichos recursos se integrarán a un Fideicomiso destinado a la restauración del suelo, la adquisición de predios urbanos para reubicación, la prestación de servicios públicos y la construcción de equipamiento.¹⁶

13 Artículo 24 Quinquies de la LDDU.

14 Fracciones VI, VIII, IX, X, del Artículo 24 Quinquies de la LDDU.

15 Fracción X del Artículo 24 Quinquies de la LDDU.

16 Fracción XI, XII y XIII del Artículo 24 Quinquies y Artículo 24 Sexies de la LDDU. El Art. 69 de la LAFT incluye un fondo ambiental para vigilancia, conservación, restauración, preservación, y aprovechamiento sustentable de recursos naturales (fracción II Bis) y para retribuir por servicios ambientales (fracción VII Bis).

Anatomía de un fracaso: de la regularización a la expansión irregular en el sc de la CDMX

Es de destacar inicialmente el posicionamiento tardío en el interés público del valor ambiental del sc y de la amenaza que, para su sustentabilidad y la de la ZMVM, representa la ocupación urbana y su expansión en este territorio. Esta tardanza evidencia los intereses económicos y políticos que inciden en la apropiación irregular del suelo. La gestión de los AHI en sc estuvo excluida de la política pública por muchos años. Dificilmente las autoridades de la ciudad o de las alcaldías carecieron de la capacidad de detectarlo, especialmente cuando la CDMX ha sido gobernada por casi tres décadas por la izquierda, cuya tendencia ideológica se identifica con las necesidades de los grupos en desventaja económica o que sufren de exclusión social. La forma de abordar el problema surgido del experimento piloto de 2006 se formalizó apenas en 2017, aunque con cambios que filtran algunos de sus elementos más interesantes. Tal vez la modificación más significativa de esta propuesta en la LDDU es la instrumentación del proceso mediante una denuncia legal ante autoridades de procuración de justicia.

La LDDU plantea la aplicación de esta política por dos vías: una denuncia ciudadana o una iniciativa de alguna autoridad local o de la CDMX. No obstante, desde su entrada en vigor, la ley no se ha aplicado en el marco de una intervención pública proactiva para detener una ocupación irregular que mina la sustentabilidad del sc, ni para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Cualquier observador interesado puede obtener evidencia contundente sobre la expansión de estos asentamientos; por ello, resulta poco probable que las autoridades ambientales o de desarrollo urbano desconozcan su evolución. La dinámica de nuevas construcciones es evidente en cualquier recorrido de campo. En este contexto, la actuación de la CEHAI no surge como un proceso para resolver esta compleja problemática, sino que depende de una denuncia ciudadana. Esto provoca que la política responda a denunciante con capacidades de gestión jurídica o intereses opacos, orientados a la mercantilización del suelo. Paradójicamente, el proceso legal estigmatiza la violación

de la zonificación como delito ambiental, situando a los habitantes de los AHI al margen de la legalidad.

Como se ha mencionado anteriormente, en la letra de la ley, el ordenamiento ecológico es el que debe regir en las zonificaciones del sc. Cuando éste se conduce de forma adecuada, incluye la aptitud del territorio y los conflictos ambientales derivados de las relaciones entre los actores sociales. No obstante, en la gestión al ras del suelo, predomina la zonificación urbana. Ésta se asigna en la escala más fina –lote por lote–, nivel donde convergen tanto las demandas de los ocupantes, como los intereses de los mercados inmobiliarios que operan en la zona. Aunque en cada predio se traslapan ambas zonificaciones (la ecológica y la urbana), es ésta última la que termina primando en la política de gestión de los asentamientos. Los usos del suelo se plasman en trazos geométricos, dentro de un espacio abstracto que, al filtrar la realidad de las relaciones sociales que se construyen en estos asentamientos, se presenta como el resultado de una práctica científica y técnica. Sin embargo, siguiendo a Lefebvre (1970: 171), la práctica científica no puede limitarse al espacio formal y basarse sólo en conceptos matemáticos como conjuntos, redes, bifurcaciones o retículas; esta concepción omite la práctica social y subordina el espacio vivido por los habitantes de estos asentamientos al espacio concebido que sustenta esta forma de intervención. Se requiere de un análisis que desentrañe bajo qué estrategia se produce un espacio dado, así como de una ciencia que aborde a los actores con capacidad de resistencia dentro de este territorio.

La política requiere plasmar en un plano topográfico una traza urbana útil para la asignación de usos de suelo (límites, lotes, viabilidades, manzanas, etc.), la cual pasa por alto que la forma espacial de estos asentamientos es testimonio de la adaptación territorial resultante de los esfuerzos de sus habitantes por procurarse suelo y vivienda en un territorio de vocación rural. La producción de su espacio inicia con la construcción de la vivienda en un proceso de ocupación que sigue el trazo de los caminos vecinales o de paso, usados como vías de acceso al asentamiento o de movilidad en su interior. Su conexión con el suelo urbano se realiza a través de ca-

minos rurales, la mayoría sin pavimento y con difícil acceso a los medios de transporte. Con el tiempo, el asentamiento se densifica y se expande en sus contornos como resultado de la subdivisión de predios en lotes que se agrupan y organizan en el espacio, produciendo una forma espacial no planeada. A lo largo del proceso, la producción del espacio habitable conlleva negociaciones políticas y económicas, así como relaciones clientelares con autoridades y líderes locales. Las representaciones visuales que apoyan la aplicación de la política, bajo su apariencia de objetividad, ocultan el poder del estado y del mercado en la fragmentación del suelo y en la consecuente (re)producción de la ocupación irregular.

El plano topográfico solicitado en el estudio de impacto urbano y ambiental es un polígono georreferenciado en un espacio abstracto. Aguilar y Santos (2011: 657) destacan que, en el proceso de regularización, los habitantes deben firmar este polígono y comprometerse a no construir más en su interior; además señalan que “el término polígono es una medición técnica que refiere al perímetro de cada asentamiento informal y que, en consecuencia, ambos términos ‘polígono’ y ‘asentamiento’ son equivalentes”. No obstante, esta representación geométrica es ajena a la realidad socioespacial del lugar. Como visión estática es, además, ciega al curso del tiempo, pues aborda la extensión de la ocupación en un tiempo pretérito, resultando prácticamente esquizofrénica: cuando la CEHAI emite su decisión, la expansión del asentamiento ya ha rebasado, en la mayoría de los casos, el límite de la poligonal. Lo que se exige representar oculta la realidad, pero la responsabilidad no es del cartógrafo, sino del poder que exige esa delimitación. El mapa resultante representa el poder que decide incluir y excluir beneficiarios. Respecto a esta limitación, Connolly y Wigle (2017: 184) señalan que el estar georreferenciado dentro o fuera del polígono se presenta como un resultado técnico, pero con profundas implicaciones en negociaciones de naturaleza política (Connolly y Wigle 2017: 193-195).

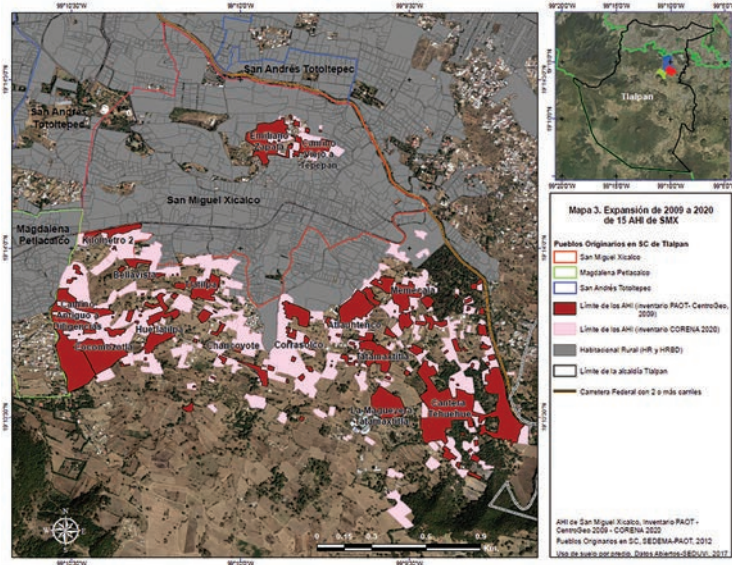
La información requerida para la toma de decisiones resulta de estudios de impacto urbano y ambiental acotados a cada asentamiento. Esto, además de implicar un uso ineficiente de recursos, impide integrar un marco estadístico regional que informe con mayor precisión la problemática que la política intenta abordar. En este

sentido, para el levantamiento del censo que requieren los estudios, cada académica contratada diseña su propio cuestionario, por lo que los datos resultantes no son comparables ni de acceso abierto. Asimismo, los estudios sobre tecnologías alternativas para abasto de agua y la disposición de desechos se replican individualmente, cuando un solo estudio podría explorar soluciones viables para conjuntos de asentamientos que compartan entornos naturales relativamente homogéneos. La reserva de estos estudios en los anales de las instituciones que convergen en la CEHAI simboliza prevaleciente desde el posicionamiento tardío de este tema en la agenda pública. Mantener bajo reserva esta información obstaculiza un diagnóstico comprehensivo sobre la ocupación del SC y cierra la discusión sobre la expansión periurbana en una escala regional.

La toma de decisiones de la CEHAI es extremadamente lenta. El proceso, que inicia con la denuncia, tarda años en alcanzar la etapa de elaboración del estudio, a cuya conclusión prosigue otro largo periodo para llegar a la fase de decisión. Estos plazos trascienden los cambios de administración en las alcaldías y en la ciudad; por ello, los funcionarios que en un momento específico analizan la información, no suelen ser los mismos que aprueban sus resultados finales, en un proceso que también se extiende de forma considerable. Habría que preguntarse si dicha demora es sólo producto de la inercia burocrática o si responde a una estrategia implícita ligada a intereses políticos o mercantiles.

Asimismo, la lentitud en la regularización de los AHI contrasta con la celeridad con que la que se desregula el suelo para autorizar urbanizaciones de élite en otros sectores de la metrópoli. Es ilusorio argumentar que esta política contribuye a la contención de los AHI en el SC; por el contrario, funciona como incentivo para la ocupación y expansión en el periurbano de los pueblos originarios. Esta dinámica evidencia un proceso de urbanización que acelera el deterioro de un suelo con alto valor ambiental. Resulta relevante señalar que los asentamientos candidatos a la regularización –ya sea por su densidad construida o por su colindancia con zonas habitacionales– se ubican paradójicamente en zonificaciones del ordenamiento ecológico, principalmente en las categorías de rescate ecológico. Este hecho ya se advertía en el PGOE de 2003; lo cual indica que la

MAPA 3. EXPANSIÓN DE AHÍ DE SAN MIGUEL XICALCO DE 2009 A 2020



Elaborado por José Luis López Gonzaga.

de los cascos urbanos de los pueblos originarios o en los bordes de las vialidades principales, diferenciados de los AHÍ, cuyo uso aún no es habitacional. Esta huella, en el caso de San Miguel Xicalco, se ilustra en el MAPA 2. Asimismo, la expansión de estos asentamientos se ilustra en el MAPA 3 con el cambio de la cobertura de su superficie de 2009 a 2020.

El ordenamiento territorial del suelo urbano de la CDMX se instrumenta en torno a las zonificaciones y sus normas. Se asume que este orden obedece a un plan que restringe los usos generados por las fuerzas del mercado, pero, en la realidad, no ha logrado cambiar el curso del proceso de urbanización metropolitana. En el sc, a pesar que el marco legal establece que el OE es el instrumento rector y que los usos del suelo consignados en los PGDU deben adaptarse a éste, el traslape de ambas zonificaciones permite apreciar la evolución de la ocupación urbana en este territorio. Particularmente, los

predios señalados en los PGDU con un uso de “rescate ecológico” terminan siendo la ruta de urbanización.¹⁷ Es poco probable que se pueda preservar el valor ambiental o productivo de espacios utilizados únicamente con fines habitacionales y que resultan ser los que ingresan al lento camino de la asignación de un uso habitacional. El sesgo urbano de esta política reduce al mínimo la relevancia de la dimensión ambiental y promueve una lenta actualización de zonificaciones, sin contrarrestar la dinámica de la ocupación, ni las transacciones del mercado. La coordinación entre zonificaciones urbana y ambiental, manifiesta en la letra de la ley, es ilusoria, pues ambas transitan por vías separadas. Aun cuando se plantea el compromiso con la restauración o protección del sc o el pago por servicios ambientales, estos compromisos se erosionan ante la carencia de programas públicos que acompañen a los primeros y el alto costo de los segundos.

La instrumentación de la regularización corresponde al nivel local de las alcaldías, que deben integrar en sus PGDU la nueva normativa de uso de suelo en un entorno burocrático donde la desactualización de estos planes es crítica. De acuerdo con un reporte del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), de las nueve alcaldías con sc, tres de ellas—Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta— registran la mayor superficie ocupada por AHi. Los PGDU de estas demarcaciones datan respectivamente de 2010, 2005 y 2011 (IPDP, 2022: 26).

La asignación del uso habitacional da un amplio espacio de oportunidad para prácticas clientelares con distintos agentes interesados en la mercantilización del suelo que, una vez regularizado, incrementa su valor de mercado. La interfaz entre los intereses del mercado y el regulador es otro factor que retroalimenta la irregularidad, perpetúa los patrones espaciales irregulares y sus formas de expansión.

Aunque los estudios que mandata la política aluden a la factibilidad de dotar de servicios públicos a las familias que logren el

¹⁷ Es de destacar que 61% superficie de los polígonos de 33 asentamientos de Tlalpan tienen uso de rescate ecológico.

uso habitacional, en la realidad no se atiende el acceso expedito e integral a estos derechos. Quienes logran la regularización enfrentan la necesidad de resolver, en ámbitos institucionales separados, la problemática derivada del acceso a servicios básicos. Esta forma de atención institucional fragmenta problemáticas complejas en componentes desarticulados que se abordan de manera unidimensional. Como cada dominio sectorial tiene su propio objeto de atención y línea de mando, no es raro que compitan entre ellos por temas técnicos, de recursos o poder político. Esto se observa en la actuación de las dependencias de gobierno que integran la CEHAI, cuyas intervenciones en el proceso de regularización están desvinculadas entre sí. Por ejemplo, los estudios de impacto urbano y ambiental que establece la LDDU requieren, para cada asentamiento, una revisión de alternativas sustentables para la provisión de servicios de agua y drenaje. La adopción de estas tecnologías podría impulsarse mediante brigadas que brinden asistencia en el proceso; sin embargo, no queda claro qué sector lidera esta tarea. Aunque existan casos aislados de aplicación, no hay una estrategia integral que las sustente, ni una instancia que se responsabilice de su ejecución coordinada. Sin interacción intersectorial, no hay forma de adoptar una visión común ni de guiar la acción hacia un propósito compartido.

Los asentamientos que no logran un uso habitacional se quedan en su situación actual, pero bajo un escenario de incertidumbre sobre las consecuencias de haber perdido el proceso legal y las probabilidades de mejorar sus condiciones de vida. Quienes requieren ser reubicados enfrentan una situación similar, debido a que el gobierno de la CDMX no dispone de reservas suficientes de suelo urbano. Estas familias quedan oficialmente excluidas del acceso a los derechos que sustentan el Derecho a la Ciudad y, específicamente, a los servicios básicos; para ellas, la apuesta de la política es el olvido. Los pocos grupos que son reubicados enfrentan el riesgo de sufrir impactos mayores en su bienestar cotidiano. Un estudio de doce asentamientos dictaminados para reubicación en la Alcaldía de Tlalpan revela que, tras cuatro años de negociaciones, sus habitantes fueron trasladados a una unidad habitacional con servicios regularizados, pero sin certeza jurídica sobre la propiedad y sufriendo cambios en

su estilo de vida derivados, por ejemplo, del hacinamiento, la falta de espacios abiertos o conflictos con los vecinos (Winton, 2011). La reubicación es en última instancia, una decisión basada en la concepción de un espacio abstracto: un reposicionamiento geométrico que rompe con la forma de vida cotidiana y desgarrar el tejido social de estas familias.

La concesión del uso habitacional conlleva la obligación de realizar acciones para revertir los daños causados, ya sea mediante esquemas de participación social o pagos por la pérdida de servicios ecosistémicos. En la realidad, las primeras acciones carecen de un programa explícito, así como del acompañamiento, supervisión o apoyo económico por parte de las autoridades. Por otro lado, las estimaciones de los costos por la pérdida de servicios ecosistémicos resultan sumamente elevadas, lo que las hace prácticamente imposibles de sufragar para los habitantes de estos. En este marco, resulta claro por qué muchas organizaciones de los pueblos originarios de este territorio se oponen radicalmente a la aplicación de esta política, la cual nace de un proceso legal y se percibe como una amenaza a los derechos ancestrales de posesión del sc.¹⁸

El resultado es una intervención pública que no abona a la sustentabilidad del sc ni a asegurar los derechos humanos de sus habitantes. Las acciones para mejorar las condiciones de vida en estos asentamientos se reducen a una expectativa de largo plazo: la posibilidad de ser conectados a redes de agua potable y drenaje.¹⁹

Cabe señalar que, aunque el ámbito legislativo ofrece directrices para la implementación de esta política, su instrumentación depende de la calidad operativa de cada alcaldía con sc, así como de su capacidad para desvincularse de actores políticos y económicos interesados en la fragmentación del suelo para su mercantilización.

18 Tal es el caso de la fuerte oposición de organizaciones locales para la realización del estudio de impacto urbano y ambiental que contempla la LDDU en 32 AHÍ de Santo Tomás Ajusco.

19 En el censo que se levantó en los 33 AHÍ de Tlalpan se detectó que 90.5 %, de las 1684 viviendas entrevistadas, se abastecen con agua de pipas. De ellas, 93% ha realizado gestiones con la alcaldía o con organizaciones locales para obtener este servicio y 45% ha aportado dinero en estas gestiones.

En la instrumentación de esta política se conjugan intereses económicos, carencia de instrumentos y un enfoque tradicional de gestión de los problemas públicos por sectores o atribuciones institucionales específicas. Todos ellos son factores que preservan el *statu quo* del modo de urbanización vigente.

Es necesario enfatizar que, aunque esta política no considera las formas de habitar ni las relaciones sociales que se entretienen y traslapan en estos asentamientos, incide en la producción de su espacio social y se constituye en factor relevante de la construcción histórica del territorio del sc. En palabras de Perry (2003: 151) estas políticas son “una práctica espacial en la producción social del espacio”. Habría que cuestionar si éste es el espacio que una intervención pública en el sc desea construir. ¿Existe la posibilidad de que las estructuras de planificación del Gobierno de la Ciudad y las legislaciones correspondientes logren desembarazarse de la incrustada ideología que orienta su apego a la zonificación del suelo? ¿Es posible que una intervención pública considere las relaciones socioambientales en un proceso de gestión sustentable del territorio del sc y sea garante de los derechos de sus habitantes?

Una política pública para gestionar la ocupación irregular del sc requiere colocar en el centro de su articulación el espacio social de sus AHÍ. Éste se concreta en el territorio del sc, el cual puede comprenderse como un “constructo social en determinadas coordenadas de tiempo y lugar, producto del entrecruzamiento de territorialidades construidas por los agentes en su proceso de apropiación de los recursos” (Tomadoni, 2007: 57). La apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica la construcción de un territorio, su uso, su conversión en un “territorio usado” (Blanco, 2007: 5) En el sc se entrelazan relaciones humanas de cooperación, competencia y conflicto que se expresan en las formas de apropiarse de sus recursos y manejar sus bienes naturales. “En esta dinámica el territorio original se fragmenta, se modifica y diversifica su uso original” (Portal, 2013: 58). ¿Cómo detener o desacelerar el crecimiento de la ocupación urbana en el sc? ¿Cómo gestionar la espacialidad de los AHÍ para que su presencia en este territorio se armonice con su sustentabilidad ambiental y con la justicia social para sus habitantes?

Reescalamiento: el pilar de una nueva política para gestionar los AHI en SC

Un tema recurrente a lo largo de este escrito radica en reconocer que el proceso en curso de urbanización acelerada ocurre a escala global y su dinámica ha potenciado el componente informal como parte integral y constitutiva del modo de urbanización de ciudades de países en desarrollo. En esta línea, la ocupación informal es una problemática general del espacio urbano resultante de dinámicas del capital a escala global, nacional y metropolitana, la cual adquiere en el SC una especificidad resultante de procesos sociales locales que, a lo largo del tiempo, se han entrelazado y traslapado con los poderes del Estado y del mercado.

Desde una visión estrecha, la espacialidad de los AHI se conceptualiza como la resultante principal en decisiones de apropiación del suelo para la construcción de viviendas por familias que buscan un espacio para habitar. No obstante, la urbanización informal del SC no es un proceso construido únicamente por las familias que materializan esta ocupación; ciertamente son actores sociales relevantes en su construcción física y social, pero en el proceso intervienen agentes que, desde distintas escalas y esferas de interés, delimitan las oportunidades de acceso al techo y a la vivienda. Estos actores, cercanos o distantes, se ubican en jerarquías de poder económico, social o político, las cuales evolucionan en el tiempo.

Además, la política para la gestión de estos asentamientos está entremezclada o superpuesta con diversas estrategias del Estado y del mercado que inciden en la urbanización del SC. En este territorio cada predio tiene un propietario o posesionario y su fragmentación libera el suelo para su mercantilización (regular o irregular), factor relevante en la evolución de su espacialidad.

Así, la urbanización irregular o informal no emerge únicamente del lugar. El SC está sujeto a determinantes que, desde otras escalas, repercuten y se entrelazan en la producción de su ocupación urbana. En esta urbanización informal se conjugan, entre otros, las crisis derivadas de la escasez de vivienda asequible y de empleo formal, o el redireccionamiento del capital inmobiliario hacia un área geográfica en la que puede invertir, acumular valor y sostener

nexos con estructuras de poder económico y político en las escalas del lugar, la ciudad, la metrópoli e incluso del Estado nación. Estos factores inciden en la consecuente transformación del espacio físico y del tejido social del sc, generan conflictos ambientales y conllevan desigualdad y tensiones sociales. La construcción territorial de la ocupación irregular del sc no resulta, entonces, sólo de relaciones sociales endógenas; en ella intervienen también, y de manera definitoria, relaciones de escala derivadas tanto de la política pública como del accionar del capital inmobiliario. Estas relaciones interestrales cambian su especificidad en concierto con la dinámica de urbanización, de la coyuntura económica y de las políticas y estrategias públicas que, desde distintas esferas institucionales impactan este territorio.

Arqueros y Canestrano (2017: 81) destacan como avance en la investigación urbana la adopción de una perspectiva que articula diversas escalas subyacentes y constitutivas en el análisis de la formalidad-informalidad. Paradójicamente, la escala en que se diagnostica la problemática de los AHÍ, así como el diseño e instrumentación de la política pública para su gestión, es ciega a estas relaciones. Su toma de decisiones se centra en el espacio abstraído de cada asentamiento, el cual difiere radicalmente del espacio social producido y vivido por sus habitantes. Sus opciones de decisión conllevan un claro sesgo urbano, que sólo plantea, de manera formal, la protección del valor ambiental del sc, careciendo de una evaluación de sus consecuencias en términos de la reproducción y expansión de la urbanización y de su impacto, tanto en la sustentabilidad de este territorio como en la de la ZMVM. Seguramente, no existe una forma de intervención pública capaz de detener la dinámica capitalista de urbanización que ocurre a escala global y reproduce la ocupación informal en las principales ciudades del mundo. No obstante, la política actual replica añejos enfoques de zonificación surgidos en contextos de ciudades de países desarrollados que resultan inadecuados para la CDMX, donde la ocupación informal del suelo es parte integral de su modo de urbanización. Se requieren enfocar el pensamiento en el choque de racionalidades entre el deseo de sobrevivir y la voluntad de gobernar” (Watson 2008: 2269); basarlo en equidad y justicia social y no sólo en el orden técnico (Yiftachel,

1998: 400), dar un salto conceptual, descolonizarla del planeamiento urbano (Melgaco y Pinto Cohelo 2022: xxx) o darse cuenta de que los modelos estándar de los países desarrollados no funcionan y que la planeación debe basarse en la comprensión de la relación entre las prácticas urbanas globales, las herencias coloniales o los problemas emergentes de la comunidad derivados del clima (Verdini *et al.* 2025: 926). En este orden de ideas, se requiere reconocer el espacio social que se produce en estos asentamientos y los factores estructurantes que desde distintas escalas inciden en la producción y reproducción de estos espacios informales.

Existe la coyuntura política para estructurar procesos proactivos de intervención regional en territorios específicos y relativamente acotados para su gestión, como el del sc. Diseñar e instrumentar estas intervenciones requiere dejar atrás el enfoque fragmentado en el espacio de un predio o lote exento de relaciones sociales. Es necesario asumir como punto de partida la comprensión profunda de la red de relaciones que inciden en la construcción social e histórica de este territorio. Con base en este conocimiento, se debe diseñar una nueva intervención pública fundamentada en el cambio de escala o reescalamiento de lo local a lo metropolitano; esto es, posicionar la urbanización del sc como un problema metropolitano.

El reescalamiento es una noción asociada a una comprensión constructivista y relacional de la escala, que se aparta de su determinación estructural como jerarquías anidadas de unidades territoriales acotadas. En este orden de ideas, Brenner (2009: 6) destaca que el análisis de la especificidad de lo urbano, basado en jerarquías relativamente estables, ha cambiado por conceptualizaciones en las que “lo urbano no es ya un nivel anidado dentro de las jerarquías de la economía política supraurbanas, sino el producto de densas redes interescales que vinculan lugares dispersos a través del sistema mundial”.

La escala relevante no es fija ni se limita a las estructuras institucionales de gobierno, es una construcción social, económica y política que tiene efectos materiales e involucra relaciones de poder y formas concretas de acción. Bajo estas premisas se investigan los procesos por medio de los cuales “la vida social, económica y política se organiza en el espacio tanto vertical como horizontalmente, produciendo y reproduciendo las relaciones escalares y sus efectos

causales en la forma de *geografías escondidas* de la vida socio-política” (Gualini, 2006: 884-885). Una de estas geografías serían las espacialidades de los AHi.

Los arreglos escalares se rutinizan en estructuras procedimentales hegemónicas y relativamente permanentes; pero la temporalidad de los procesos se manifiesta en la fluidez de las escalas, que adaptan su configuración en respuesta a cambios sociales, económicos y de políticas públicas (Galland y Elinbaum, 2015). Enfocar la escala como construcción social abre un horizonte conceptual para proponer el cambio en las estructuras geográficas de gestión de los problemas públicos, basadas en la concepción de escalas estables asociadas a las jerarquías de niveles de gobierno. Esto conlleva asumir la especificidad y temporalidad de las escalas que intervienen en la organización espacial de la urbanización informal, teniendo en cuenta que, aunque las escalas son maleables, su transformación es incremental (Brenner, 2009: 11).

Reescalar una intervención de política al ámbito metropolitano para atender la problemática de la urbanización del sc no conlleva implementar acciones en el marco de las jerarquías de las jurisdicciones administrativas que delimitan formalmente la ZMVM. Significa, más bien, investigar los factores que desde este ámbito generan esta problemática y los procesos de política que, desde el espacio metropolitano, se pueden coordinar para controlar y orientar el vivir en la informalidad de manera más justa y sustentable. Esto conlleva la necesidad de “trascender la identificación del territorio con una demarcación espacial y concebir los territorios como construcciones sociales, multiescalas y multiniveles” (Morales, 2017: 31)

Valores, transversalidad y gobernanza

Para pavimentar el camino en el diseño e instrumentación de esta política, se propone plantear una estrategia basada en tres ejes: los valores que guíen la intervención, la transversalidad en el diseño y la instrumentación, y la gobernanza del proceso.

El primer eje que sustenta la estrategia son los valores. Estos constituyen la base ética, la justificación legitimadora y la brújula

orientadora de la acción gubernamental en una sociedad democrática. Se requieren valores congruentes con los conceptos de justicia social y ambiental. La resiliencia de los recursos naturales del sc y de los servicios ecosistémicos que presta a la ciudad debe estar en el centro de esta política, con la misma prioridad que los derechos sociales de los habitantes de sus asentamientos informales. Se requiere incorporar estos conceptos tanto como guía para el diseño e instrumentación de la política, como en la evaluación de sus resultados.

La urbanización del sc afecta toda la producción física y social de este territorio. Como se ha reiterado, la política actual se limita a programas de desarrollo urbano que se reducen a la herramienta de la zonificación, cuyas limitaciones, de acuerdo con Salet y Faludi (2000: 4), abren el camino para que la construcción del espacio quede subsumida a las acciones de múltiples actores del mercado.

El reescalamiento de una intervención para gestionar la urbanización del sc conlleva redefinir las escalas de acción institucional, involucrar los distintos niveles de la administración pública, integrar áreas funcionales diversas y romper con las barreras de actuación en “silos”. Esto implica transitar del enfoque tradicional por sectores hacia la construcción de puentes interinstitucionales y un aprendizaje colaborativo, permitiendo que las interacciones converjan sinérgicamente en un mismo propósito. Se busca así una intervención que, desde una visión comprehensiva y una perspectiva territorial, no quede subordinada a una estrategia sectorial, rompa con el sesgo urbano actual y se apoye en un arreglo intersectorial comandado preferentemente desde la escala metropolitana.

Esto conlleva la ruptura de las barreras de la gestión sectorial y el involucramiento transversal de actores de diversas dependencias de gobierno, con acciones que se complementen y potencien mediante objetivos compartidos. Requiere, también, de previsiones para atemperar las tensiones que surgirán al cruzar las fronteras sectoriales y administrativas; fricciones que resultan de las prácticas burocráticas tradicionales y de las disputas por el uso de los recursos públicos. Ante este escenario, cabe preguntarse: ¿podrán la cultura de trabajo y las estructuras de poder burocráticas romper estas barreras?

El eje de transversalidad también alude a una intervención basada en conocimiento transdisciplinario que, desde diversas perspectivas académicas, permita develar la compleja problemática de urbanización del sc: la tendencia de sus dinámicas, los impactos medioambientales, las estrategias para recuperar los servicios ecosistémicos y los factores que propician su (re)producción en diversos ámbitos y niveles. Esto se corresponde con la aspiración académica de que la teoría sirva de base para el diseño de políticas públicas. No obstante, esta teoría debe enriquecerse con el conocimiento local derivado de las estrategias de los habitantes de los ANH para construir sus formas de vida y resolver sus conflictos. Para Parnell *et al.* (2009: 236), el conocimiento que sustenta la política debe articular la teoría apropiada y las tendencias de los datos con las prácticas y conflictos de la vida real.

Puesto que los efectos de escala son de naturaleza política, se requiere no limitar lo político a la esfera de las estructuras formales de las instituciones de gobierno, sino enfocar las estructuras de poder como una derivación de procesos materiales y formas concretas de agencia. Esto permite conectar con una concepción de gobernanza como una práctica emergente y experimental; un “proceso de prueba y error, de selección e institucionalización por medio del cual se realiza el acoplamiento estructural de los mecanismos de gobernanza, regulación y su objeto” (Gualini, 2006: 886). Para Healey (2007) gobernanza es un término más amplio que el término gobierno. Se trata de una actividad que no se confina a la organización formal, sino que se extiende a las prácticas de “acción colectiva” promovida con propósitos públicos. Esto conlleva aceptar que una política pública no se diseña necesariamente en el “caldero” de la ideología política, sino en la evolución de conocimientos y marcos de interpretación desarrollados dentro de las comunidades de política. En este sentido, la gobernanza vincula las esferas del estado, la economía y la sociedad civil a través de nexos de interacción complejos, representando campos que requieren vincular, integrar y crear nuevas formas de conducción institucional.

Así, el tercer eje de esta intervención se refiere al desarrollo de formas de gobernanza territorial que enfrenten los retos de la participación social y la reforma institucional. Esto requiera involucrar

actores relevantes en el diseño de programas, así como actores locales y distantes en la toma de decisiones, trascendiendo los meros procesos de consulta. Implica reconocer que, en el territorio del sc, las relaciones de cooperación, competencia o conflicto se expresen en las formas de apropiación del suelo y el habitar informal, lo que exige un acercamiento genuino a las demandas de sus habitantes. Lograrlo requiere asumir los riesgos de afectar intereses del mercado y de los propios aparatos de gobierno.

La gobernanza territorial demanda, además, mecanismos que articulen las acciones de las burocracias sectoriales y niveles de gobierno con organizaciones locales y actores interesados. Esta conducción debe abarcar desde el diseño y financiamiento, hasta la inserción en instancias públicas y la instrumentación “al ras del suelo”, mediando contiendas y potenciando acuerdos. Se propone una gobernanza apoyada en arreglos institucionales novedosos –no necesariamente formales– que operen con transparencia mediante redes de colaboración horizontal. Estos arreglos deben funcionar en capas que permitan que la comunicación y las decisiones fluyan entre escalas y atiendan las relaciones sociales directas. Finalmente, el proceso debe socializar el conocimiento local e instrumentar un marco de participación plural, donde todos los actores trabajen bajo la orientación de una construcción territorial viable para una urbanización sustentable del sc. Todo ello obliga a las instituciones públicas a aceptar la participación social, reformar sus rutinas de actuación e innovar en su cultura de trabajo.

A manera de conclusión

La intervención propuesta busca aterrizar la teoría del reescalamiento en la realidad operativa y los desafíos humanos de la gestión pública. La construcción de transversalidad no es sólo un reto técnico, sino una transformación de la cultura organizacional que exige la integración intersectorial. Así, la gobernanza participativa se constituye como el vehículo para ejecutar acciones operativas concretas. El éxito de estas intervenciones multiescalares y transversales depende, al menos, de cinco condiciones críticas:

1] Apertura al cambio de paradigma. Trascender el dogma de zonificación de uso del suelo, incrustado en la planeación urbana de nuestro país, y adoptar un enfoque que reconozca la complejidad y multiescalaridad de las relaciones que producen el espacio social de los AHi y su vínculo indisoluble con la construcción territorial del sc.

2] Participación plural. Inclusión efectiva en el diseño y en la toma de decisiones de actores metropolitanos, estatales y municipales, pueblos originarios, ciudadanos con conocimiento local, academia y sociedad civil.

3] Voluntad política. Capacidad para confrontar las estructuras de poder y las dinámicas de mercado que fomentan la fragmentación y mercantilización del sc.

4] Inversión de recursos en gran escala. Abandono de los enfoques de autoayuda y canalización de recursos públicos equivalentes a los de las grandes obras de infraestructura. Esta inversión es prioritaria frente a la magnitud del desastre ecológico que supondría la pérdida de la sustentabilidad del sc en el contexto del cambio climático.

5] Monitoreo y evaluación autónoma. Información pública robusta sobre la dinámica urbana del sc. Se recomienda que instituciones como el INEGI ajusten su cobertura geográfica y estadística para reflejar con precisión los AHi en el sc; asimismo que organismos autónomos realicen evaluaciones periódicas de la política.

Los obstáculos que pueden preverse son significativos: la resistencia de intereses de mercado y burocracias locales; la competencia intersectorial por recursos; el riesgo de conflictos entre pueblos originarios y la posible centralización del control en alguna de las secretarías del Gobierno de la CDMX. Estos riesgos sólo pueden mitigarse mediante una voluntad política firme y una participación inclusiva en redes interescales.

Referencias

Arqueros, M. y Canestraro, M. (2017). Procesos sociales y dinámicas urbanas: Debates sobre el abordaje de la informalidad. *Car-*

- dinalis. *Revista del Departamento de Geografía*. FFyH-UNC-Argentina. 5 (9), 67-85. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/index>.
- Aguilar, A. y Santos, C. (2011). Informal settlements needs and environmental conservation in Mexico City: An unsolved challenge for land-use policy. *Land Use Policy*, 28, 649-662. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.002>.
- Benítez, G., Pérez-Vázquez A., Nava-Tablada M., Equihua, M. y Álvarez-Palacios, J. (2011). Urban expansion and the environmental effects of informal settlements on the outskirts of Xalapa city, Veracruz, Mexico. *Environment & Urbanization*, 24, 140-166. [10.1177/0956247812437520](https://doi.org/10.1177/0956247812437520).
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M. V. Fernández-Caso y R. Gurevich. *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires, 37-64. ISBN: 9789507865879.
- Brenner, N. (2019). Restructuring, Rescaling, and the Urban Question. *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190627188.003.0003>.
- Castelán, J. (2016). (coord.) Suelo de Conservación. *Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua, Dirección de Centros Regionales, Dirección de Comunicación e Información de la Secretaría del Medio Ambiente*. https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Libro_Suelo_de_Conservacion.pdf.
- Castillo, M. y Pradilla, P. (2015). *La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobrepoblación relativa en América Latina. La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina: lo general y lo particular*. Medellín. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/05/doctrina41058.pdf>.
- Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005). En E. Duhau (ed.), *Ciudad de México: La construcción permanente de la Metrópoli*, *Ciudades*, 6, 111-146. ISBN: 978-9978-370-27-8.

- Connolly, P. y Wigglesworth, J. (2017). (Re)constructing Informality and “Doing Regularization” in the Conservation Zone of Mexico City. *Planning Theory & Practice*, 18 (2), 183-201, <https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1279678>.
- Chanampa, M. y Lorda, M. (2020). Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1), 141-150. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. Verso. ISBN: 9781844671601.
- Delgadillo, V. (2016). Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios*, 35, 81-99. [dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.04](https://doi.org/10.12804/territ35.2016.04).
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. El Barranco. https://www.elcato.org/pdf_files/Prologo-Vargas-Llosa.pdf.
- _____. (2000). *El misterio del capital*. El Comercio. http://www.ild.org.pe/esp/mystery_spanish.html.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores. ISBN 978-968-23-2760-5.
- Fernandes, E. (1999). Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización. En M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 82-85. ISBN-13: 978-1-55844-163-7.
- _____. (2010). La influencia del misterio del capital de Hernando de Soto. En M. Smolka y L. Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 108-115. ISBN-13: 978-1-55844-163-7.
- Fernandes, E. y Smolka, M. O. (2010). Regularización de la Tierra y Programas de Mejoramiento. En M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 143-153. ISBN-13: 978-1-55844-163-7.
- Frediani, A. (2009). The World Bank, Turner and Sen-Freedom in the Urban Arena. *DPU Working Paper 136*. UCL Development Planning Unit. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1317961/1/working_paper_136.pdf.

- Galland, D. y Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. Evidence from Denmark and Catalonia. *The Planning Review*, 51 (4), 66-85, DOI:10.1080/02513625.2015.1134963.
- Garau, P. y Sclar, E. D. (cords.) (2004) Interim Report of the Task Force 8 on Improving the Living Conditions of Slum Dwellers. *Millennium Project*. UN Secretary General/ UN Development Group. file:///D:/DESCARGAS/Report%20Giornata%20Mondiale%20Sfratti%20Zero%20(10).pdf.
- Gilbert, L. y De Jong, F. (2015) Entanglements of periphery and informality in Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*. 39, 518-532. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12249>.
- Godoy, A. (2024). El estudio de la informalidad urbana y habitacional en América Latina y Chile: principales perspectivas y debates *Ciudades*. 27, 23-38 ISSN-E: 2445-3943.
- Gualini, E. (2006). The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales, *European Planning Studies*, 14 (7), 881-904. <https://doi.org/10.1080/09654310500496255>.
- Hall, P. (2002). *Cities of Tomorrow. An intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Blackwell Pub. Third Edition. ISBN: 978-1-118-45647-7.
- Healey P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Times*. The RTP Library Series 14. Londres y Nueva York, Routledge. ISBN: 0-415-38035-9.
- Hurtado, A., Di Virgilio, M. M. y Gryciuk, P. (2020) *LAV Asentamientos Informales y Fenómeno Migratorio. Nota conceptual*. https://www.uhph.org/sites/default/files/2020-11/nc_lav_asentamientos_informales_y_fenomeno_migratorio_v16.pdf.
- IPDP. Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (2022). Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral. Gobierno de México. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/34f5fb3fodf4d2e345805a75c34dcedac433c814.pdf>.
- Kudva, N. (2009). The Everyday and the Episodic: The Spatial and Politic Impacts of Urban Informality. *Environment and Planning*. 41 (7), 1614-1628. <https://doi.org/10.1068/a411101>.

- Lefebvre, H. (1970). Reflections on the Politics of Space. En N. Brenner y S. Elden (eds.). (2009). *Henry Lefebvre. State, Space, World, Selected Essays*. University of Minnesota Press, 167-184. ISBN 978-0-8166-5316-4.
- _____. (1974). La producción del espacio. *Revista de Sociología*, 3, 219-229. ISSN 2013-9004.
- Marzonet, P., Morgani, R. y Rizzo, P. (2011). La producción informal del espacio urbano en Mendoza. *IX Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. <https://www.academica.or/000-034/861>.
- Melgaco, L. y Pinto-Coelho L. (2022). Race and Space in the Post-colony: A Relational Study on Urban Planning Under Racial Capitalism in Brazil an South Africa. *City and Community*. 21. DOI 10.1177/15356841221087195.
- Morales, J. F. (2017). El Territorio, sus escalas y niveles. *Encuentros 2050*. 9, UNAM, 30-32. ISBN 8626000002004.
- ONU-HABITAT (2015). Documento Temático Sobre Asentamientos Informales. Nueva York. https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf#:~:text=Asentamientos%20informales%20%E2%80%93%20son%20%C3%A1reas%20residenciales%20en,barrios%20suelen%20carecer%20de%20servicios%20b%C3%A1sicos%20e.
- Padrón de Pueblos Originarios de la CDMX. (2021). <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/11/Distribucion-PadronPueblos-BarriosOriginarios2017.pdf>.
- Parnell, S., Pieterse, E. y Watson, V. (2009). Planning for Cities in the Global South: An African Research Agenda for Sustainable Human Settlements. En H. Blanco, M. Alberti, R. Olshansky, S. Chang, S. M. Wheeler, J. Randolph, J. B. London, J. B. Hollander, K. M. Pallagst, T. Schwarz, F. J. Popper, S. Parnell, E. Pieterse y V. Watson. Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning. *Progress in Planning*. Elsevier, 72, 233-240. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2009.09.001>.
- Perry, D. (2003). Making Space: Planning as a Mode of Thought. En S. Campbell y S. Fainstein (eds). *Readings In Planning Theory*. 2nd edition. Blackwell Pub, 142-165. ISBN 978-0-631-22346-7.

- Portal, M. (2013). El desarrollo urbano y su impacto en los pueblos originarios en la Ciudad de México. *Alteridades*, 23 (46), 53-64. ISSN: 0188-7017.
- Rodríguez, M., López, J. y Vela, G. (2011). Crecimiento Urbano y deterioro ambiental en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (coords.). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. Instituto de Geografía-UNAM/Conacyt/ Miguel Ángel Porrúa, 317-342. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000300011>.
- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*. 71 (2). ISSN: 0194-4363, 1939-0130.
- ____ (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*. 35 (2), 223-238 <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>.
- ____ (2014). Slum-Free Cities of the Asian Century: Postcolonial Government and the project of inclusive growth. *Singapore Journal of Tropical Geography*. 35, 136-150. <https://doi.org/10.1111/sjtg.12047>.
- Ruiz-Rivera, N. (2013). Territorial Planning of Mexico's Rural-Urban Interfaces. A Review of its Characteristics, Scales, Problems and Legal Instruments. En M. T. Sánchez-Salazar, G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. UNAM/IGG/CIGA/Semarnat/INECC, 543-567. ISBN 978-607-02-4848-1.
- Salet, G. y Faludi, A. (2000). Three Approaches to Strategic Spatial Planning. En W. Salet y A. Faludi (eds.) *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Royal Netherlands-Academy of Arts and Science, 1-14. ISBN-10. 906984284X.
- Smolka, M. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En M. Smolka y L. Mullahy (eds.) (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 71-78. ISBN: 978-1-55844-176-7.
- Soria-Romo, R. (1991). Migración, ingreso y asentamientos humanos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara. *Carta Económica Regional*, 4 (20), 3-11. ISSN: 0187-7674.

- Tokman, V. (2007). *Informality: Exclusion and Precariousness*. Ponencia preparada para Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization. Génova, International Labor Office, 27-29.
- Tomadoni, C. (2007). A propósito de las nociones de espacio y territorio. *Gestión y Ambiente*. 10, 53-65. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/22724>.
- Viana, I. (2010). Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Introducción. En M. O. Smolka y L. Mullahy L. (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en política de suelo en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 65-70. ISBN: 978-1-55844-176-7.
- Verdini, G., Woltjer, J. y Cioboata, S. (2025). Localising and Reimagining Urban Planning Knowledge for Effective Global South Climate Urbanism, *Planning Practice & Research*, 40 (4), 911-931, DOI: 10.1080/02697459.2025.2474817
- Watson V. (2008). Seeing From the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues. *Urban Studies*. 46 (11) 2259-2275. DOI: 10.1177/0042098009342598
- Wigle, J. (2010). The "Xochimilco Model" for Managing Irregular Settlements in Conservation Land in Mexico City. *Cities*, 27, 337-347. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2010.04.003>.
- _____ (2020) Fast-Track Redevelopment and Slow-track Regularization. The Uneven Geographies of Spatial Regulation in Mexico City. *Latin American Perspectives*, 47 (6), 1-21. <http://doi.org/10.1177/0094582X19898199>.
- Winton, A. (2011). Comunidad, Estado y Periurbanización: procesos e impactos sociales de la reubicación de asentamientos irregulares en la Delegación Tlalpan. En A. G. Aguilar e I. Escamilla (eds.). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. Miguel Ángel Porrúa. 413-438. <https://vlex.com.mx/vid/politica-ambiental-suelo-conservacion-691285013>.
- Yiftachel, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the "Dark Side". *Journal of Planning Literature*, 12 (2), 395-406.

Agradecimientos

Agradezco al Esp. José Luis López Gonzaga por la amable y paciente elaboración de los mapas de esta publicación y el trabajo que conllevó la obtención e integración de la información que los sustenta.

Semblanza

Elvia Martínez Viveros

Doctora en Sistemas de Ciencias Sociales por la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos.

Maestra en Ciencias en Investigación de Operaciones, London School of Economics and Political Sciences, Inglaterra.

Lic. en Actuaría por la Facultad de Ciencias, UNAM.

Profesora Investigadora Titular del CentroGeo desde 2003 en la agenda de Estudios Urbanos y Territoriales.

Docente en el posgrado de Geomática hasta 2016.

Diseño, coordinación académica y docente en la Maestría en Planeación Espacial de 2016 a 2025.

Coordinadora del Posgrado del CentroGeo desde 2026.

Coordinadora de proyectos de investigación y vinculación, los más recientes:

- Estudio del impacto urbano de 33 asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación de 3 poblados originarios de Tlalpan.
- Expansión urbana en el corredor del Bajío.
- Mercados laborales y estructura de la región urbana.

emartinez@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5201-5007>

Territorialidad en la Nueva Escuela Mexicana: Un Reto para la política pública en Educación Básica

Diana Elia Belmont Malfavón

Durante los diferentes periodos de gobierno de México se ha buscado exhaustivamente lograr el éxito educativo o, por lo menos, mejorar los marcadores educativos en cuanto a avances de este rubro tales como absentismo, deserción, entre muchos otros; en ese sentido se postula durante el gobierno del expresidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) el enfoque territorial en la educación, desde un nuevo modelo educativo como una posibilidad concreta para repensar la política pública educativa desde una base de gobernanza. Por lo que se presenta este proyecto de revisión como un esfuerzo para lograr medir el conocimiento de la NEM (Nueva Escuela Mexicana), así como los retos y desafíos de su implementación para el colegiado escolar.

Introducción

Durante los diferentes periodos de gobierno de México se ha buscado exhaustivamente lograr el éxito educativo, así como la mejora de los marcadores educativos y avances en este rubro como el absentismo, la deserción, entre muchos otros. En busca de tales objetivos, se han utilizado, al momento de planear en el ámbito educativo, conceptos como el de calidad (manejado en los periodos de gobierno de Vicente Fox Quezada correspondiente al sexenio 2000-2006, Felipe Calderón Hinojosa en el sexenio 2006-2012 y Enrique Peña Nieto en el sexenio 2012-2018) o el de la excelencia (manejado en el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador que abarcó de 2018- 2024 y la actual presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, quien gobierna actualmente), a sabiendas de que los conceptos de

calidad y excelencia en la educación son multidimensionales, abstractos y dependen del contexto en el que se encuentran o de los objetivos que se pretenden lograr; sin embargo, tienen en común que lo que se pretende al referirlos es la superioridad educativa, lo que significa estar por encima del resto y casi al alcance de la perfección, por lo tanto, se han implementado políticas educativas que ayuden a lograr este objetivo.

Lograr construir una educación de calidad o excelencia no tendría que ver exclusivamente con cuestiones a nivel macro, como la política educativa de un país, ni tampoco con aspectos a nivel micro, como las relaciones del docente con sus alumnos, sino, como ha sido necesario en diferentes periodos de gobiernos pasados, considerar diálogos complementarios entre las políticas públicas intersectoriales con foco en el desarrollo territorial, las metas educativas nacionales y los proyectos educativos locales.

Desde lo anterior, lo macro y lo micro son niveles concluyentes que buscan lograr la mejora de las relaciones educativas docente-alumnos, cualquiera que sea el contexto sociocultural en cualquier espacio geográfico, haciendo indispensable la necesidad de reconocer las particularidades locales para hacer efectivo el esfuerzo de mejorar las condiciones educativas, sociales y de vida de los sujetos (de forma individual y colectiva), mediante la oportunidad de repensar desde lo educativo las formas viables que permitan mejorar las condiciones sociales para el aprendizaje, las condiciones políticas, la pedagogía y gestión escolar, necesarias para atender además retos como la equidad, los sistemas escolares y las políticas de igualdad. Todo esto con el fin de promover un cambio innegable que requiere la educación, al ir desentrañando nuevas maneras de hacer caminos (Quintero, 2019: 334).

En este sentido se postula durante el gobierno del expresidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2014) el enfoque de territorio en la educación, desde un nuevo modelo educativo¹ como una

1 Según Moncada (2013), un modelo educativo es una visión sintética de teorías que orientan un proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que implicaría una planeación a futuro del proceso.

posibilidad concreta para repensar la política pública educativa de forma general, y a la escuela en particular, tomando cierta distancia de fórmulas exclusivamente sectorializadas y muchas veces ajenas al suelo y a la cultura sobre las que intervienen. Los factores de proximidad y comunidad comienzan a adquirir en este modelo una relevancia fundamental.

La escala humana de esta política pública pretende acercar a las personas y el trabajo colectivo. Estas posturas se dirigen hacia la pertinencia, la participación y la apropiación de quienes se hallan implicados como sujetos o actores destinatarios, e inspiran nuevos puntos de partida a la hora de rediseñar las políticas necesarias para el logro de una educación de calidad o excelencia. Sin embargo, nada de ello parece posible si no se cuestiona la forma de intervención de las políticas públicas actuales, el desarrollo que se espera, así como las formas y los mecanismos que de ellas emanan, pero sobre todo debe llevarse a cabo una investigación que dé cuenta sobre la evaluación de los procesos de diagnóstico, implementación, avances y consolidación de las acciones gubernamentales encaminadas hacia este rubro, específicamente el educativo que es el que atañe en este texto.

A continuación se presenta este proyecto de revisión educativa que dentro de la política pública propuesta, representa un esfuerzo para lograr medir a una pequeña escala esa calidad o excelencia ya mencionada, a través de la creación e implementación de este nuevo modelo educativo, conocido como la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que desde su concepción propone un enfoque territorial (Principios y Orientaciones de la NEM, 2019) para la educación básica.

Este modelo educativo busca promover una formación integral de los estudiantes de nivel básico desde un sentido crítico y humanista en el contexto de sus propias comunidades. Lo anterior se vuelve un reto debido a que cada escuela es una realidad situada en un contexto y un territorio, que constituye un escenario educativo organizacional que evoluciona constantemente, entretejiendo la comprensión de cómo la territorialidad se enlaza con los procesos pedagógicos, para convertirse en un elemento esencial desde la diversidad geográfica, económica, educativa y hasta cultural en México.

Desde lo anterior, la importancia de este modelo educativo, específicamente la territorialidad, radica precisamente en la transición de un modelo educativo que se encontraba enfocado a lo general, mientras que esta propuesta se basa en un enfoque situado, donde el territorio se convierte en el núcleo del proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que sin duda ha generado grandes desafíos en su implementación para el colegiado escolar. Entre ellos se encuentra inicialmente la identificación y comprensión de varios conceptos como el de territorialidad y comunidad, pero desde lo educativo, por parte de la comunidad educativa, una vez que este concepto fue identificado, tendrían que entender diversos aspectos como la contextualización y el diagnóstico de su comunidad-territorio para lograr el reconocimiento de su espacio pedagógico y así incorporar saberes locales y culturales en el aula, entre muchos retos más.

La problemática se encuentra en los retos y desafíos que ha presentado la implementación de la NEM para el colegiado escolar desde esta nueva propuesta territorial, es por esto que los objetivos de este documento son:

- Profundizar en la importancia de comprender y explicar esta perspectiva de territorialidad en la NEM, en el marco de la educación básica de México, analizando su parte novedosa.
- Conocer, en consecuencia, los desafíos, las limitaciones y problemáticas de la implementación de esta perspectiva de territorialidad desde la realidad educativa mexicana, considerando sus necesidades, además de la urgencia de responder a las demandas de los aprendizajes para obtener los resultados que respondan a las exigencias y potencialidades de cada región, hablando de la educación básica.

Desde lo teórico

En México, las políticas públicas juegan un papel indispensable para el desarrollo de nuestro país, pues por ley se plasman en los planes de desarrollo sexenales, con el fin de concretar los planes de acción gubernamentales en los diferentes rubros de actuación del

ejecutivo, entre ellos el educativo; por lo tanto, la política educativa plantea acciones que pretenden solventar las diversas problemáticas de corte educativo que coadyuven a la mejora social (Blanco, 2024: 5). Por esta razón, la educación es tan importante para un país, así mismo es el por qué éstas políticas deben estar armonizadas con la realidad social, política, económica y cultural, además de ser coherentes, consistentes e igualmente dinámicas al tener que actualizarse constantemente (Pita, 2021: 25-38).

Entonces, los retos de la educación hoy en día tienen que ver con la importancia de educar y formar al ciudadano de este siglo, sin dejar de lado la necesidad de una verdadera transformación docente a la par y que se vea reflejada con su práctica; a este respecto, las políticas públicas tendrán que ir enfocadas hacia los diversos actores de la educación, por ejemplo, los maestros, los alumnos, los directivos y toda la comunidad que se enmarca a este rubro. Aunque se esperaría que todos los actores de la educación participaran en las decisiones desde un acto de gobernanza, la mayoría de este tipo de decisiones dependen más bien del gobierno por conducto de los encargados de este rubro (por ejemplo, los ministerios o secretarías), lo que sin duda se muestra como un esquema de poder gubernamental que dificulta la participación democrática (Fuentes, 2019, 23-57). Donde además las políticas se ven influidas por posturas ideológicas sexenales que también coayudan a incrementar la distancia hacia su implementación.

¿Qué es la NEM?

La Nueva Escuela Mexicana (NEM) según la SEP (2020), es un proyecto educativo con enfoque crítico, humanista y comunitario para formar estudiantes con una visión integral. Busca la equidad, la excelencia y la mejora continua en la educación, para lo cual coloca al centro de la acción pública el máximo logro de aprendizaje de las niñas, los niños y adolescentes. Para autores como Ventura (2023) es una propuesta curricular, algunos más sólo la llaman NEM (Reyes, 2023), mientras que para el Senado de la República también es solamente una propuesta Curricular y para otros se queda como una propuesta educativa (Patiño, 2024).

Esta propuesta educativa surge formalmente por primera vez en la *Ley General de Educación de 2019* (LGE) como una mención genérica y posteriormente en el *Plan Sectorial de Educación 2020-2024*.

Objetivos y Fundamento de la NEM según la SEP

La Nueva Escuela Mexicana (NEM), conforme a la Ley General de Educación, tiene como objetivos:

- Garantizar el desarrollo integral del educando;
- Reorientar el Sistema Educativo Nacional (SEN);
- Incidir en la cultura educativa a partir de la corresponsabilidad, e
- Impulsar transformaciones sociales dentro de la escuela y en la comunidad.

Fundamentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 3°);
- Ley General de Educación;
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (art. 57), y
- Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros.

La NEM tiene las siguientes características:

- Se vincula a la comunidad (comunidad-territorio);
- Tiene un enfoque humanista;
- Valora a las y los adolescentes;
- Mantiene un nuevo enfoque pedagógico, y
- Transforma la trayectoria académica.

Considera los siguientes principios:

- Identidad con México.
- Honestidad.

- Respeto a la dignidad humana.
- Cultura de la paz.
- Responsabilidad ciudadana.
- Participación en la transformación de la sociedad.
- Interculturalidad.
- Respeto por la naturaleza.

Atendiendo las prioridades de:

- Educación para todas y todos.
- Educación de excelencia para aprendizajes significativos.
- Revalorización de Maestras y Maestros.
- Entornos educativos dignos y sana convivencia.
- Vida saludable.
- Rectoría del Estado en la educación y consenso social.

Existen pocas investigaciones con respecto a la implementación de la NEM y tomando en cuenta el aspecto de su territorialidad, las menos, sin embargo, Meneses y Sánchez (2023) la señalan como una propuesta innovadora, pero desconocida por los docentes. Ventura (2023) concluyó que la NEM es un modelo apresurado, sin organización estructurada y unidireccional, mientras que para Rojas (2023) enfoca los resultados de su estudio en el contexto del currículum, específicamente en cambios cualitativos.

Territorio

En los últimos tiempos en el medio académico, el concepto de territorio se ha transformado desde su origen en los límites del *corpus* teórico en las diversas corrientes del pensamiento geográfico, para crecer en relevancia en diversas disciplinas de las ciencias sociales como la sociología o la antropología, con el único fin de tratar de explicar la diversidad de los fenómenos sociales cada vez más complejos, ubicados en contextos donde la economía, la cultura y la política forman parte de éstos, colocando la dimensión espacial de los acontecimientos sociales como relevantes para su estudio, así como los acontecimientos actuales.

Para Barabas, el territorio se concibe como un espacio culturalmente construido y organizado por la sociedad a lo largo del tiempo, “nombrado y tejido con representaciones, concepciones, creencias y prácticas de profundo contenido, nemónico y emocional” (2016: 67).

Por otro lado, la territorialización transforma la representación del espacio, el cual se ve sometido a cambios continuos que resultan de la acción y la interacción de los seres humanos, la cultura y los frutos de la transformación que, en el mundo del conocimiento y su apreciación, se vive en todos los rincones del planeta.

En consecuencia, se hace indispensable especificar que el concepto de territorio se ha escindido de la geografía, ciencia a la que generalmente se le relaciona, considerándolo en otras disciplinas, para volverse indispensable en la comprensión e interpretación de las relaciones e interacciones sociales vinculadas con la dimensión espacial, donde se pueden observar las prácticas sociales y las representaciones que los seres humanos desarrollan en sociedad; sin dejar de lado su relación con los diferentes estratos como la naturaleza, mostrando su dinamismo o estaticidad, tomando en cuenta únicamente elementos presentes en la realidad (Sepúlveda, 2022: 45). El territorio se ha convertido, en consecuencia, en una representación del espacio que se transforma continuamente mediante la acción social de los seres humanos, de la cultura y de sus entornos a nivel micro y macro.

Para Santiago y Medina (2022: 63), la amplitud del concepto ha de responder a la perspectiva disciplinaria de estudio, es decir, al enfoque que se tenga y que dé validez al objeto de estudio. Por lo tanto, se define a partir de una polisemia conceptual, que responde a una visión multidimensional. Al respecto, Capel (2016: 5) menciona que para pertenecer a una u otra disciplina, es decir, formar parte de una u otra comunidad científica, se debe considerar la visión de los problemas que interesan.

Según Mazurek (2009: 39) el territorio tiene cinco características que constituyen algunas de las bases de la metodología de su estudio:

- El territorio está localizado, por lo tanto, tiene características naturales específicas;

- El territorio se basa en un proceso de apropiación, es decir, de construcción de una identidad a su alrededor, por ejemplo, el territorio de los gitanos;
- El territorio es un producto de la actividad humana porque existen procesos de manejo y transformación del espacio apropiado por parte del hombre, que acumula las prácticas territoriales ligadas a la historia, la cultura, el nivel tecnológico (como la tenencia de la tierra, el sistema de producción o los rastros arqueológicos);
- El territorio es dinámico, es decir, cada territorio tiene una historia y la construcción de un territorio dado depende en gran parte de su configuración anterior, y
- La definición de un territorio es relativa a un grupo social, es decir, que puede existir superposición de territorios de varios grupos sociales o que la ubicación de la población no necesariamente corresponde a la del territorio.

Por otra parte, se debe ahondar en un elemento tan importante como la cultura del territorio, que ayuda a representar la territorialidad, pues ésta es considerada como un domicilio en el mundo (Kusch, 2007). Este concepto dentro de la escuela y la educación no puede quedar de lado, porque, por ejemplo, no se puede enseñar el respeto a la diversidad o la pluriculturalidad, sin tomar en cuenta el espacio físico local y sin relacionarse con un entorno geográfico y sociocultural más amplio, como había sucedido en los planes educativos anteriores al año 2011, en los cuales la escuela no era vista en su totalidad o sólo se visibilizaba como algo externo al lugar en donde se encontraba.

Kusch sostiene que toda cultura supone un suelo o hábitat en el que obligadamente se habita, mencionando que “habitar un lugar significa que no se puede ser indiferente a lo que allí ocurre” (2007); esto sin duda aporta de gran manera a las políticas públicas y al territorio para, así, reconocer las diferencias y las heterogeneidades en la búsqueda de la equidad y la igualdad, mediante diversos discursos y programas, especialmente en el ámbito educativo, en donde poco a poco se fue reconociendo este habitar para enfocarlo en la educación y los aprendizajes.

Además del término anterior, también es necesario mencionar otros conceptos dentro del territorio que contribuyen a complemen-

tarlo y a identificar su importancia específicamente en la educación, tales como la geografía cultural, que es una disciplina que ayuda a complementar la cultura a través de identificar la relación entre las actividades culturales de las personas y el espacio físico, considerando cómo se modifican también los paisajes y las regiones, además de tomar en cuenta fenómenos como la migración, el asentamiento o el desplazamiento de las poblaciones, haciendo relevante la actividad humana para el análisis de los espacios en lugar de los aspectos biológicos, para resaltar su territorialidad desde las ciencias sociales. Es decir, se trata de resaltar la forma en que un espacio geográfico es socializado y humanizado (Zelaya, 2019), tomando en cuenta que el espacio geográfico habitado, que además es objeto de cualquier política pública, tendría que identificarse como una localidad, un barrio, una región, sea parte de ella o de un espacio nacional.

Entonces, para hablar específicamente del concepto de territorio, Giménez (1996: 9-30) sostiene que éste tiene que ver con cualquier extensión de la superficie terrestre habitada, delimitada o delimitable por grupos humanos en escalas diferentes (local, municipal, regional, nacional o supranacional), remitiéndose a la expresión de la totalidad de escenarios y contextos diversos que se hallan dentro de un país, región o provincia. Es decir, específicamente el territorio donde la política intervendrá, aunque cada territorio local tenga sus particularidades, que en conjunto hacen la diversidad de espacios existentes y donde podrán observarse aspectos específicos, particularidades o singularidades debido a las relaciones de los habitantes o actores de cada territorio. Lo importante dentro de las políticas públicas es que el enfoque territorial ayude a tener una mayor cercanía con los sujetos, con el objeto de lograr satisfacer sus necesidades sin perder la visión del contexto nacional como un todo.

Por lo anterior es tan importante identificar y comprender las especificidades territoriales y convertirlas en un objetivo de las políticas públicas sobre todo en educación, para entender y valorar la heterogeneidad, para así propiciar igualdad y equidad, reconociendo siempre la búsqueda de justicia con igualdad en todos los sentidos para todas y todas, reconociendo las diferencias y particularidades territoriales. Por esta razón, el territorio y su enfoque son tan indispensables para diseñar políticas públicas en estos sentidos.

Ahora bien, comenzar a hablar de igualdad y equidad en la educación propicia reconocer la necesidad de atender la diversidad social, cultural, lingüística, económica y, entre otras más, espacial.

Así pues el territorio y la territorialidad son conceptos fundamentales en la educación que se refieren a la relación de la escuela con el espacio y la sociedad, especificando que territorio es el espacio en el que se incorporan los diversos elementos que deben tomarse en cuenta para el proceso educativo, sin aislar al sujeto de su entorno, sino integrándolo en su formación. Mientras que la territorialidad es la relación que establece una sociedad con el espacio: se refiere a las relaciones sociales, prácticas, acciones y discursos que dan reconocimiento a la escuela. A su vez hablar del enfoque territorial en la educación propone que cada escuela es una realidad, situada en un contexto y territorio, donde los aprendizajes son el resultado de las acciones, necesidades, demandas, potencialidades y, por su puesto, de los sujetos o actores participantes.

Los territorios no sólo son espacios geográficos, sino que ahora se convierten en lugares de aprendizaje, donde los proyectos y las enseñanzas, desde lo pedagógico, buscan crear experiencias, donde las interacciones entre los docentes y estudiantes parten desde su realidad.

La diversidad y la particularidad son dos conceptos complementarios que deberán considerarse dentro del territorio, pues la mundialización ha colocado al espacio social como un referente en el cual las experiencias, los procesos y los simbolismos, pueden vivirse de manera simultánea por habitantes de diferentes partes dentro de un país y del mundo (Llanos-Hernández, 2010).

El territorio escolar

Es un espacio donde el pensamiento crítico debe construirse desde lo educativo y la ciudadanía debe estar comprometida con el ser mismo, el entorno y la ciudadanía.

Se considera como un espacio donde se producen conocimientos asociados a pedagogías y metodologías específicas, donde se desarrollan relaciones sociales, acciones, prácticas y discursos.

Debe ser un espacio donde se produzca un proceso de identidad según la sociedad. El territorio escolar es producto de las complejas relaciones históricas y geográficas de la diversidad de las personas que lo habitan.

Existen muchas teorías y cuestiones acerca de la territorialización de la educación, y de la escuela, de lo que fue o se consideró a lo ancho del planeta. Algunas de ellas, creadas por autores como Durkehim, Elías o Foucault, mencionan que al principio la escuela era una especie de lugar cerrado e invisible basado en la vida de los monasterios, algo así como lo que mencionan Álvarez-Uría y Varela (1991: 28), que caracterizaron en un principio a la escuela como un lugar aislado y de aislamiento, que separaba a las generaciones de jóvenes del mundo y sus placeres.

Collet-Sabe (2020) propone tres modelos ideales de territorio desde la perspectiva escolar. El primero, como un simple escenario que se puede cambiar para cualquier otro (escuela fortaleza); el segundo, como un recurso con el que las escuelas generan interacciones educativas y sociales (escuela nueva); y el último, como un agente con el que la escuela puede coproducir, por ejemplo, un modelo único de arquitectura escolar, dinámica escolar o relación familia-escuela (escuela de extitución).

Palestino de Jesús (2025) explica que mediante el territorio escolar, es necesario resignificar la labor docente, orientando la práctica educativa según principios o valores propios de la cosmovisión del territorio, como el bien común y el carácter sagrado de la naturaleza. Con esta visión alternativa del acto educativo se busca dejar de lado los preceptos subyacentes en los modelos educativos tradicionales, como la meritocracia, la competitividad, el eficientismo o el utilitarismo educativo, los cuales han contribuido a la fragmentación social, a la explotación irracional del medio ambiente y a la erosión cultural de las comunidades.

Igualmente existen muchas teorías, incluso de origen internacional, acerca del comienzo de la necesidad de la territorialidad en la escuela. Sin embargo, en México primero se firmó uno de los documentos más importantes para la educación en México: la RIEB (Reforma Integral para la Educación Básica), mediante éste se estaría construyendo una escuela mexicana caracterizada en ese momento

por responder a las demandas del siglo xx, por representar y ser un espacio de oportunidades para los alumnos de educación básica sin importar cualquiera que fuere su condición personal, socioeconómica o cultural. Hablándose ya de un espacio de inclusión respeto y libertad con responsabilidad por parte de los integrantes de la comunidad escolar, en donde se reconocía la capacidad de todos para aportar al aprendizaje de los demás, mediante redes colaborativas de conocimiento que generaran condiciones para lograrlo.

Formar nuevos atributos para la escuela de educación básica y pública, como un espacio para brindar una oferta educativa integral, atenta a los intereses de sus alumnos, cercana a la comunidad, padres y madres o tutores.

Según el INEE (2016: 20-25) es a penas a partir del año 2002 cuando se empieza a hablar del compromiso social por la calidad de la educación a través de la firma de un documento que tuvo como propósito mostrar la transformación del sistema educativo nacional, considerando los contextos mundiales del siglo xx, planteando impulsar el desarrollo armónico e integral del individuo y de la comunidad para contar con un sistema educativo nacional de calidad.

Nueva Escuela Mexicana y Comunidad-territorio

A continuación se realiza un análisis de la propuesta comunidad-territorio en la NEM, tomando en cuenta los documentos oficiales² y formales emitidos al respecto.

Los componentes de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) se anunciaron como “El corazón de la NEM” a través del acuerdo del 14/08/22 en donde se da a conocer el Marco Curricular para la Nueva Escuela Mexicana³, en la FIGURA 1 se puede observar que se encuentra dividido principalmente en los siguientes temas: comunidad-territorio

2 Los documentos se van desglosando a lo largo del texto y se encuentran en la bibliografía.

3 Marco Curricular: Se refiere a los elementos que fundamentan y orientan la operación del plan de estudios del Modelo Educativo 2022, entendido como la hoja

FIGURA 1. MARCO CURRICULAR DE LA NEM



Tomada de: Arriaga Narro (2022) *El corazón de la Nueva Escuela Mexicana*. "X".

y seres humanos más humanos, para después desglosarse en: revalorización docente, didáctica de la otredad, pedagogía trifacética y metodologías holísticas.

Desde lo anterior es necesario llevar a cabo un análisis de la noción de Comunidad-territorio en otros modelos educativos implementados en México. Vale la pena mencionar que el enfoque de los planes de estudio anteriores a la NEM, como el 2011 y el 2017, tienen diferentes enfoques a la NEM. En su caso el plan 2011 marca un enfoque pedagógico donde los aprendizajes deben centrarse en el alumno, al mencionar que “buscó formar ciudadanos, críticos, democráticos y creativos” (Plan de estudios básicos 2011, 2011: 14-37). Mientras que el plan 2017 se orientó en la “escuela al centro” para los aprendizajes, en tal caso se emitió en marzo de 2014 el acuerdo 717, en el que por primera vez se emiten los lineamientos de autogestión y autonomía escolar, que permitirían tomar decisiones a cada escuela acerca de sus propias orientaciones para el logro de los aprendizajes. Siguiendo la misma línea la NEM, tiene un enfoque

de ruta de trabajo para desarrollar los aprendizajes básicos en el Nivel Básico de México.

comunidad-territorio, lo cuál podría verse como novedoso al quedar plasmado en las pautas establecidas de este modelo educativo. Como antecedentes, en México se encuentra el caso de investigadores como Martínez Luna (2016), que lo explica desde la necesidad de tomar conciencia de la fortaleza de la comunalidad, expresándolo como “las formas en la que nuestros ancestros organizaban y explicaban la vida a partir del territorio” (Ruiz, 2021).

Antes de la NEM y para el año 2021, Martínez Luna con otro grupo de pensadores inauguraron la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca (UACO), como un centro de aprendizaje que gira en torno a la enseñanza en comunidad desde una necesidad de ser contraparte a la academia convencional, la cual, desde su opinión, se fundamenta en el discurso, en la bibliografía, en la memoria y en la investigación enciclopédica.

Su propuesta de aprendizaje es, como él mismo lo menciona, mediante la acción y desde el programa de actividades que surgen de la comunidad, mediante la autonomía de la toma de decisiones que decide qué y cómo hacer las cosas, y la única forma de aprenderlo es participando en el territorio construyendo una vida de manera más orgánica.

Así pues, de alguna forma los modelos van integrándose, pues la NEM propone la comunidad-territorio y el plan 2017 al tomar como enfoque “la escuela al centro”, considera todos los elementos comunitarios, aunque sin hablar de territorio.

Se menciona después a la comunidad-territorio en el actual modelo educativo que da cuenta del contexto en donde se vive, el barrio, la comunidad, la colonia y el entorno. Este espacio social que se encuentra atravesado por lo cultural, las costumbres y tradiciones, se trata de dar cuenta de qué puede enseñarle y ayudarle la escuela, a la comunidad y viceversa, es decir, según dice Gustavo Esteva (2015), qué tanto aprende o puede aprender la escuela de la comunidad con la que convive.

Esto es precisamente lo que propone la NEM, dentro de su estructura de comunidad-territorio es muy específica al explicar que la comunidad es en la que vivimos y que ésta es la forma de organización en la que teóricamente hemos aprendido valores como la solidaridad, igualdad, justicia y respeto; que son indispensables

para la conciencia del ser humano, rescatando principalmente que vivir juntos es el principio de toda comunidad y es el espacio en donde, viviendo en común y desde la diversidad, se logra construir un sentido histórico colectivo.

Hacer comunidad siempre será la mejor forma para construir nuevas relaciones, pero, sobre todo, construir lo común a partir del cuidado mutuo entre sus integrantes, tal como lo menciona el Plan de Estudios para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 2022 (2024), el cual conceptualiza a la comunidad como el conjunto de sujetos que se relacionan en un territorio determinado, desde donde es posible hacer construcciones sociales simbólicas, económicas e históricas comunes, que a la vez se convierten en una fuente de ideas, contextos y recursos en la educación para el aprendizaje. Por lo que la comunidad puede ser entendida como localidad, barrio, colonia, región, municipio, estado, país o todo en su conjunto globalmente hablando; por lo que entonces se tendría que considerar que la educación es un proceso social en el que se trabaja en colectivo, pues ésta emerge de las raíces de la comunidad y es expresión de los procesos sociales, culturales y educativos que median el proceso de la educación.

El objetivo de la NEM según el documento Principios y Orientaciones Pedagógicas (2022) es fomentar el pensamiento crítico, creador y transformador, así como la reflexión crítica y la participación ciudadana, la comunidad se presenta como núcleo de los procesos educativos y las escuelas deben estar vinculadas a la misma. Es decir, la escuela debe estrechar lazos comunitarios para fortalecer su diversidad y propiciar interacciones educativas de mutua influencia, lo que conlleva a la necesidad de fundamentarse en una pedagogía humanista y crítica que promueva una educación comunitaria, abierta a las diferencias interculturales, y que promueva también los derechos humanos para que siempre esté atenta a evitar los discursos autoritarios. De igual forma, que propicie horizontes de libertad y autonomía, en donde los alumnos sean capaces de construir a partir de sus propias experiencias y conocimientos, junto con el acompañamiento de diversos actores para cimentar una sociedad más humana y más democrática.

Por lo anterior, el acuerdo⁴ 717, que ya se mencionó en párrafos anteriores, es sustituido y actualizado por la NEM con el acuerdo 11/06/24, que a su vez establece los lineamientos para crear los Programas de Fortalecimiento de la Gestión y Administración Escolar en Educación Básica, con objeto de transformar los proceso de gestión y administración escolar a nivel federal y local, para fortalecer la capacidad de las organizaciones educativas y construir así un proyecto educativo en cada escuela del sistema educativo nacional, dirigido hacia la toma de decisiones en el logro de los objetivos antes planteados desde la comunidad-territorio, como podrá analizarse en los siguientes párrafos.

Lo común en la NEM

Según el documento “La Nueva Escuela Mexicana (NEM): orientaciones para padres y comunidad en general” (2023), el reconocimiento de la comunidad-territorio implica otro elemento indispensable para este fin en la NEM, que es “lo común”, para que a partir de ello se diseñe el propio currículum en cada escuela, y a partir de esta perspectiva se acojan las diferentes problemáticas en sus propias realidades, y que los estudiantes y docentes vivan en lo cotidiano como estrategia central para el conocimiento y el saber con la realidad cotidiana de las y los estudiantes, resaltando los principios de corresponsabilidad y coparticipación entre los diferentes miembros de la comunidad escolar: maestros, estudiantes, directivos, padres de familia entre otros; quienes se comprometen en la formación de los estudiantes.

Entonces, “lo común” se expresa como una organización de procesos escolares inspirados en principios de apoyo mutuo y solidaridad, que se encuentran anclados en el diálogo del estudiante y los profesores, haciendo indispensable: 1] Saber problematizar la reali-

⁴ Según la SEP, en el acuerdo “la Regulación de la Educación en Materia Federal”, se incluyen las normas jurídicas relativas al proceso de enseñanza aprendizaje y a la educación como principal función de la SEP, tomando en consideración a los sujetos que en él intervienen y las relaciones que entre ellos se generan, así como la vinculación entre autoridades y sociedad.

dad cotidiana; 2] Convertir en pregunta su vínculo con el mundo; 3] Reaprender desde lo común, con objeto de tener la posibilidad de construir una actividad colectiva e instituyente de autogobierno con dinámicas sociales, políticas y económicas opuestas al racionalismo neoliberal.

Derivado de lo anterior surge una estrecha relación entre lo común y el conocimiento, que a partir de lo cotidiano que pertenece al colectivo se logre una comunidad comprometida, que permita la participación y transformación de los ciudadanos para formar personas con valores sensibles a lo que acontece en su entorno, promoviendo una identidad comunitaria, que permita mejorar y conservar sus propios saberes, tradiciones y creencias. Además de educar para enfrentar las crisis actuales (sanitarias, ecológicas, económicas, políticas) y que dote a los alumnos de un espíritu libre, empático, crítico y solidario.

Lo común y el conocimiento, por lo tanto, se instituyen como el núcleo de los procesos educativos para la formación en la emancipación de sujetos colectivos con conocimientos anclados en el diálogo entre el saber y la realidad cotidiana, para construir finalmente comunidades de aprendizaje en donde la característica principal sea involucrar a toda la comunidad, con el fin de conseguir aprendizajes de calidad en todo el alumnado para llegar finalmente a erigir la “comunidad-territorio”.

Comunidad-territorio en la NEM

Haciendo un recorrido por todo lo mencionado acerca del territorio y la comunidad, se puede aseverar que la comunidad-territorio no se reduce al espacio habitable, pues debe construirse continuamente a partir de la interrelación humana, en donde su apropiación incluye la diversidad de identidades en constante tensión. Es un espacio diverso producido por diferentes relaciones con el saber, el medio ambiente, la política educativa y la formación personal.

Se constituye entonces, como un espacio donde confluyen múltiples temporalidades, es decir, saberes territorializados, en donde se expresa una *episteme* en relación al saber de una o más formas temporales de vivir el conocimiento, y que muchas veces está anclado a un espacio ancestral y a saberes relacionados con la naturaleza. Es

decir, que la escuela y el conjunto de espacios e interacciones dentro del territorio, la colonia, barrio y todo lo que representan son igualmente significativos, para que las y los estudiantes puedan desarrollar un conocimiento creativo a partir de reconocer esas problemáticas de la escuela, que puedan ser planteadas, para significarlas a los estudiantes desde una pedagogía humanista y desde una perspectiva transformadora en la que se involucre la comunidad-territorio, considerada como el espacio en el que encuentra múltiples posibilidades para desarrollar y plantear estrategias de resolución de problemas que se generan en su territorio.

La comunidad-territorio, tal como lo menciona la Comisión Nacional para la Mejora Continua en la Educación (2022), es el horizonte en donde se definen los ejes articuladores a partir de un principio pedagógico didáctico, que es la elaboración de proyectos dirigidos al desarrollo social, de artes, ciencia, humanidades entre otros, que tienen como objetivo la justicia social y la solidaridad con el medio ambiente. Entonces el intercambio entre sociedad y conocimiento se da a partir de la reapropiación de experiencias, saberes y prácticas aprendidas en las prácticas dadas dentro y fuera del espacio escolar. Se trata de que los docentes interactúen en el territorio que está más allá del contexto escolar, acercándose a los procesos escolares sociales, ambientales, económicos y que valoren el potencial de transformación en conjunto con la comunidad para lograr acciones concretas de cambio colectivo.

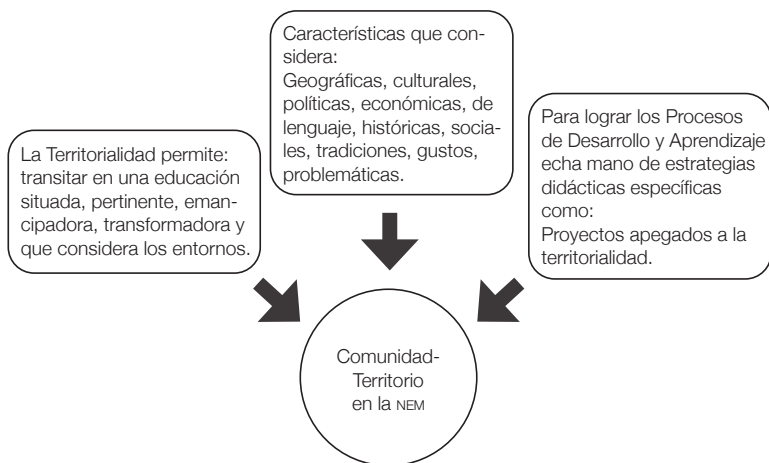
En consecuencia, tal como lo menciona Hernández (2024: 14), los docentes están llamados a plantear contenidos, didácticas y proyectos desde los territorios particulares, acercándose a la realidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje en el marco del territorio concreto en donde se sitúa el hecho educativo, es decir, el lugar donde los docentes y estudiantes interactúan en diferentes espacios socialmente simbolizados de significados, para construir, según el Plan de Estudios para Preescolar, Primaria y Secundaria 2022, una identidad desde la diversidad con el objetivo de que los estudiantes creen respuestas a las problemáticas de la vida cotidiana y valoren, a su vez, su escuela, para ejercer derechos y responsabilidades en el marco de principios de su comunidad, creando espacios sociales y territorios culturales que den cuenta de las realidades, sus proble-

máticas y probables soluciones en colectivo desde el salón de clases, demostrando en todo momento su pensamiento crítico, social y democrático para el desarrollo de sus conocimientos y aptitudes en la vida real.

El siguiente cuadro muestra claramente el desglose de este aspecto tan importante para el desarrollo de la NEM, en donde, además de lo que integra la planeación docente, debe llevarse a cabo desde el conocimiento del contexto para transformar la práctica, tomando en cuenta problemáticas, intereses, costumbres, tradiciones, biodiversidad y todo lo que pueda recuperarse desde el entorno interno y externo escolarmente hablando para el logro de los objetivos de aprendizaje.

La implementación de una política es un proceso más complejo cuando se trata del tema educativo, debido a la multiplicidad y diversidad de actores involucrados en ella (Moreno *et al.*, 2024: 8). Considerando que el objetivo de este capítulo es el análisis de la implementación de la Nueva Escuela Mexicana, con la finalidad de

FIGURA 2. COMUNIDAD TERRITORIO DE LA NEM



Fuente: elaboración propia desde diversos documentos formales de la SEP.

examinar el enfoque territorial, para conocer los retos y desafíos que facilitaron u obstaculizaron su puesta en marcha, tomando en cuenta que ésta misma se vuelve compleja, considerando la diversidad de actores involucrados, en donde además de ser un proceso de cambio intencionado y multidireccional, según Viennet y Pont (2017: 10) se deben contemplar:

- 1] La implementación. En donde sus propósitos se observan en la medida en la que el proceso cambiará la educación de acuerdo con los objetivos de la política.
- 2] La multidireccionalidad. Debido a la influencia de actores en diversos puntos del sistema educativo.
- 3] Su contextualización considera sus instituciones y tendencias sociales –es decir, la cultura, la demografía, la política y la economía– afecta el sistema educativo y las formas en que una política se configura y se traduce en el sector educativo.

Los mismos Viennet y Pont (2017: 45) establecen el modelo “Implementación de políticas educativas como un marco en acción” el cual incluye los siguientes aspectos: el diseño inteligente de la política pública, la participación inclusiva de las partes interesadas, un contexto propicio y estrategia de ejecución coherente.

Al respecto, Moreno *et al.* (2024: 10) explican la necesidad de conocer la propia política y su propósito, además de considerar su visión y objetivos; si éstos son compartidos por la población objeto de la política; además de considerar si ésta misma es consciente del cambio que se espera; su factibilidad política en la práctica, los recursos o tecnología existente para facilitar su funcionamiento; partes clave afectadas, relaciones entre los actores clave; colaboración y resistencia; actores necesarios para implementar nuevos modelos educativos (dirigir el proceso, brindar un servicio, capacitar al personal, entre otros).

También comentan la importancia de tomar en cuenta los recursos y habilidades de los actores (docentes y directores o autoridades escolares), para cumplir con las tareas para implementar la política como capacitación, recursos digitales e impresos como libros y cómo desarrollarlos; actores que podrían interferir o facilitar el proceso de ejecución, cómo incorporarlos al proceso; entorno institucional existente para apoyar la ejecución; estructura institucional

existente; consideración de los objetivos de la política clasificados por prioridades, mensurables, factibles y centrados en resultados; grado de aceptabilidad de la política y la capacidad del sistema para implementarla.

¿Qué se va a estudiar y cómo?

La investigación y el desarrollo de este texto se llevó a cabo en un primer momento mediante un método cualitativo, en donde se aplicó un diseño de investigación documental basado en tres fases: preparatoria, descriptiva e interpretativa (Bernal *et al.*, 2015). Este método de investigación consiste en analizar información de diversos documentos^{5, 6} para identificar las principales partes y subordinadas de un tema, en este caso, con el fin de establecer conexiones con el propósito de clasificar los datos, establecer conclusiones y así detectar las categorías de investigación para la implementación de las técnicas de estudio.

En este estudio, además de comprender y explicar la territorialidad de la NEM, se trata de dar cuenta sobre los desafíos, las limitaciones y problemáticas de su puesta en marcha, considerando cómo los docentes en educación básica construyen su realidad con respecto a este componente, desde el conocimiento de la misma para la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. Para lograr lo anterior, se parte del apartado teórico que orienta el objeto de estudio, por lo cual se considera el análisis de la misma, así como el deber ser de la comunidad-territorio de la NEM, además de lo establecido en el párrafo de implementación de una política pública.

Con el fin de alcanzar lo propuesto, se emplearon como técnicas de investigación de campo, en primer lugar, la observación participante, que, en este caso, se utilizó para obtener información discursiva

5 La desterritorialización, según Sarasola J. (2024), es la pérdida del territorio como referente simbólico, desarrollando a su vez multitud de espacios carentes de significado (no-lugares).

6 Todos los documentos revisados son documentos oficiales emitidos por el Gobierno Federal y la SEP acerca de la NEM.

siva que diera cuenta de los significadores de los actores (docentes). Para ello se construyó una guía de observación cuyas principales dimensiones a indagar están consideradas desde el conocimiento e implementación de la NEM. Por otro lado, se aplicó una entrevista semiestructurada por medio de un cuestionario escrito que se aplicó a los informantes en cuestión. Se seleccionó a una población docente en educación básica en la alcaldía de Iztapalapa, porque es una de las alcaldías más representativas de la Ciudad de México por su importancia en población y por sus condiciones docentes, además de ser la única que trabaja de forma autónoma (Belmont, 2023: 172), y en donde generalmente se implementan las políticas educativas en primer lugar antes que en las demás alcaldías. En ese sentido se buscó la alternativa de investigar escuelas en alcaldías aledañas o colindantes que permitieran observar los resultados entre unas y otras.

A partir de lo anterior se contaron con 31 informantes en 5 escuelas repartidas en las alcaldías de Iztapalapa, Tláhuac, Iztacalco, Coyoacán y Xochimilco, estos informantes estuvieron dispuestos a participar y aportar información al respecto.

Hallazgos

Es indispensable en adelante llevar a cabo diversos procesos de investigación en pos de una adecuada planeación y valoración curricular, que incluyan la apreciación de los objetivos específicos de aprendizaje, tanto como objeto de estudio o como objeto de política pública. En el pasado existió la fuerte tendencia a interpretar la escuela en forma desterritorializada, es decir, muchas de las investigaciones educativas y las propias políticas sectoriales colocaban a menudo a la escuela “ficticiamente”, es decir, por fuera del sistema de relaciones territoriales al cual pertenece, para abordarla de forma homogénea dejando de lado todo lo particular, todo lo específico y todo aquello que caracterizaría a la escuela: su territorio y su comunidad.

La desterritorialización de la escuela ha sido (y es) consecuencia de entenderla como el último eslabón integrante de un sistema sectorial, jerárquico y autorreferencial, pero, ante todo, exento de un “suelo” (Divinsky, 2019). Ayudando a entender la territorialidad

en la escuela, sobre todo en este periodo de gobierno, nos lleva a comprender a la educación como uno de los ejes en la vida educativa y social de la escuela y sus entornos, pues ésta es un elemento clave para dinamizar a las comunidades escolares y para vincularlas en la vida social ayudando, según la NEM, a luchar contra la desigualdad, la falta de inclusión o ir en pos de la pluriculturalidad e interculturalidad.

Retos y desafíos de la NEM a la luz de docentes e investigadores

Lo positivo

La propuesta de comunidad-territorio en la NEM claramente es vista como un componente novedoso dentro de la educación por los docentes, ya que más de la mitad de los entrevistados (60%) reconoce la oportunidad de considerar contenidos tomando en cuenta este elemento, destacando este caso desde el mismo planteamiento de la misma, desde la importancia de los integrantes dentro de la comunidad, su actuar diario, el trabajo u oficio al que se dedican y la forma en cómo se relacionan juntos en el propio territorio, debido a que siempre serán representantes y ejemplo de participación y desenvolvimiento para los propios alumnos. Es por eso que en esta propuesta la escuela ocupa un lugar muy valioso en la comunidad, al emprender proyectos que, al mismo tiempo, resuelven problemáticas en común y sirven como base para generar abordajes pedagógicos y de aprendizajes.

El aspecto que se resaltó por parte de los entrevistados es que gracias a la territorialidad comunitaria en el marco de la NEM, se pueden desprender el desarrollo de proyectos educativos que incluyen la investigación, participación y la resolución de problemas en las que la escuela, docentes y alumnos pueden aportar soluciones al respecto en temas como oficios de la comunidad; las fiestas de mi pueblo; ¿a qué se dedica mi comunidad?; entre otros.

Esta iniciativa comunidad-territorio permite integrar a las comunidades desde la iniciativa de las escuelas, trazando puentes y generando dinámicas inéditas en donde lo importante es valorar la importancia de la escuela en la comunidad y viceversa en las di-

versas actividades y problemáticas de la vida diaria, creando una simbiosis de dar y recibir mutuamente.

Desde el punto de vista de los docentes entrevistados es necesario establecer la importancia de este nuevo vínculo escuela-territorio, señalando que es una oportunidad para destacar aspectos tan importantes como que cada escuela es diferente y única desde sus contextos, también desde donde se manifiestan y conforman historias, problemáticas y se adquieren saberes que comparten todos los integrantes de éstas, para, a su vez, poder construir significados haciendo sentido a la vida y realidades de los estudiantes, para alcanzar después una comprensión nacional y global, como lo mencionan Gadotti y Romao (2013). Al respecto, la SEP al resalta que sólo las escuelas conocen de cerca la comunidad, por lo que sus proyectos pueden dar respuestas concretas a problemas concretos y sólo la comunidad puede evaluar de cerca los resultados.

Tomando en cuenta lo que curricularmente se menciona desde los planes y programas de estudio de la NEM, se refiere a:

- Integración curricular: que articula el trabajo interdisciplinario en la problematización de la realidad y la elaboración de proyectos en contra de la fragmentación.
- Autonomía de libre cátedra para el magisterio: aunque no menciona la frase libre cátedra, es importante, porque el docente orienta los contenidos para que las y los estudiantes conozcan e interactúen con el contexto en el que viven.
- La comunidad como núcleo integrador: Concibe a la escuela como un centro de aprendizaje comunitario, en el que se intercambian valores, normas, culturas y formas de convivencia en la comunidad y en la nación.
- Derecho humano a la educación: De las y los estudiantes en tanto que son sujetos de la educación, al mismo tiempo que son la prioridad del Sistema Educativo Nacional.

Entonces, ¿cómo aportar desde un análisis pertinente la implementación, o no, del territorio-comunidad en la NEM? y si ¿ha sido positivo o no incluir dentro de este modelo educativo las realidades escolares de México?

En ese sentido los docentes entrevistados son conscientes de que en todos los modelos educativos y su mapa curricular son puestos

en marcha por ellos mismos directamente en el aula, es decir, todo el esfuerzo de los gobiernos para que los alumnos accedan a educación de calidad o excelencia (como se mencionaba en párrafos anteriores), que progrese el sistema educativo nacional o los resultados de los diversos rubros educativos mejoren, se pueden consolidar solamente por los docentes en el aula, llevando a cabo prácticas pedagógicas que afiancen y garanticen los resultados esperados. Por lo tanto, ellos son los que deben de integrar los contenidos curriculares con las experiencias de los alumnos (Freire, 1998), es así que las condiciones del trabajo docente juegan un papel indispensable en la práctica diaria para el aprendizaje y la enseñanza, ellos mencionaron aspectos como: materiales adecuados (libros de texto, materiales adicionales), infraestructura escolar (aulas limpias, listas, adecuadas), apoyo institucional entre muchos aspectos más.

Lo no tan positivo

Para que se lleven a cabo prácticas pedagógicas adecuadas, suficientes y que aspiren a contar con aires de calidad, excelencia o significativas, es indispensable invertir y actualizar todo lo concerniente a la formación inicial y continua de los docentes. Es por demás considerar específicamente aspectos de capacitación que aseguren que puedan realizar su trabajo de manera eficaz y segura, tomando en cuenta que siempre trabajan con seres humanos (alumnos y comunidad educativa, en general), lo que implicaría sin duda acciones a nivel macro de políticas públicas, como a nivel micro de gestión dentro de las escuelas y la comunidad escolar, con objeto de que el proyecto educativo tenga espacio y tiempo para la renovación cultural que el trabajo educativo deba promover (Campos y Giovino, 2024).

Una investigación llevada a cabo por “Educación con Rumbo”⁷ revela una gran problemática básica con respecto a la NEM, que es

⁷ Movimiento nacional enfocado a fomentar la participación ciudadana para mejorar la calidad educativa y el derecho a la educación de excelencia que todos los

una realidad, ya que para finales del año 2024 los maestros de educación básica respondieron que la ven como una “propuesta innovadora” para la educación, aunque 29% de los docentes comentó no comprenderla en su totalidad, mientras que 75% de los maestros considera que es insuficiente la capacitación y formación para aplicar los nuevos planes y programas de estudio dentro del aula (Meneses y Sánchez, 2023).

En este punto, el enfoque territorio-comunidad en los entrevistados para esta investigación es visto como una oportunidad, pero les resulta complicada, porque llevar a cabo la integración curricular de los contenidos desde la autonomía curricular que se les ofrece en un primer momento les causa estrés, debido a la libertad de decisión acerca de la elección de contenidos que les supone según sus territorialidades, en donde estaría incluida su propia realidad áulica, además de que no se les proporcionaron los materiales impresos para llevar a cabo estas elecciones (planes sintéticos y analíticos), lo que les presupone, en muchos casos, barreras para su aplicación por la necesidad de contar con computadoras, *lap-tops*, *tablets* o dispositivos electrónicos, contar con internet para descargarlos y así sucesivamente se vuelve una línea de eventos que pueden convertirse en afortunados (o no) para lograr el objetivo de contar con estos materiales.

Posteriormente, como no cuentan con la experiencia o noción de trabajo para efectuar esta actividad, les resulta complicado llevarlo a la realidad en su práctica diaria, tanto así que ellos expresaron necesitar, sin duda, capacitación continua que incluya ejemplos de elaboración de esta nueva forma de trabajo, además de que se solicite a las autoridades que no los estigmaticen por la dificultad que les representa llevar a cabo esta actividad, que, en opinión de éstas, forma parte de su trabajo y, por lo tanto, deberían saber hacerlo aunque no se les haya capacitado al respecto. En este sentido, en el

mexicanos merecen. Conformado por padres de familia, docentes y organizaciones de la sociedad civil, empresarios de la educación y especialistas en educación según su propia página localizada en <https://educacionconrumbo.com/>.

Consejo Técnico Escolar (CTE)⁸ correspondiente al mes de febrero del 2025, y a dos años de su puesta en marcha, la temática de éste trata sobre el codiseño⁹ y la integración curricular, tema indispensable para la planeación docente y para la puesta en marcha de la NEM dentro de las aulas.

Autores como Ventura (2023) mencionan que la NEM es un modelo apresurado y desorganizado que genera especulaciones y tensiones entre los integrantes del sistema educativo nacional. En ese sentido, los docentes entrevistados reclamaron la forma de implementación del modelo educativo en donde, a decir de ellos mismos: “ni siquiera tuvimos alguna etapa que les condujera a la sensibilización de su implementación”. Por su parte, la territorialidad: “fue fácil de entender, pero difícil de implementar”.

Retomando a Valenzuela *et al.* (2023) que entrevistaron a docentes, a expertos en políticas educativas, directores y administradores, acerca de su percepción sobre la NEM y los resultados fueron que 55% tiene una perspectiva positiva y menciona reconocer los principios de ésta; desde esta investigación sucedió de la misma manera, pues los entrevistados en su mayoría opinaron positivamente sobre la NEM. Mientras que en la investigación de Valenzuela *et al.* (2023) quedaría entonces un 45% restante que consecuentemente no estarían familiarizados con ese modelo educativo y mucho menos con la territorialidad que supone. Estos autores comentan también que 50% de los profesores indicó que no recibió capacitación suficiente para implementar los cambios propuestos por esta nueva iniciativa confirmando lo mencionado por los entrevistados en esta investigación.

8 Según la SEP son reuniones de educación básica que se realizan previo al inicio del ciclo escolar así como el último viernes de cada mes en cada organización educativa; conformadas por la comunidad escolar, con el objetivo de plantear y ejecutar decisiones dirigidas a abordar problemáticas, logros académicos y necesidades pedagógicas de las y los alumnos.

9 Referido al trabajo que debe llevar a cabo el docente para poder planear sus clases considerando los materiales emitidos por la SEP, tales como los programas sintéticos y analíticos.

Lo anterior da cuenta de que la capacitación docente ha sido minimizada por la NEM, mientras que otras investigaciones (*Revista Educarnos*, 2024) publicadas que se refieren a la NEM mencionan que no es cualquier reforma, pues representa modificar radicalmente las concepciones y la relación de los docentes en sus prácticas educativas, lo que ha sido un gran reto específicamente en lo relacionado a la autonomía curricular basada en la territorialidad, la inclusión en el marco de la NEM y la falta de asesoría técnico-pedagógica para conocer el rumbo del trabajo educativo. Al respecto, en esta investigación hay muchos testimonios que dan cuenta de las molestias e inconformidades de lo que representa la NEM para la formación y la práctica docente.

Entonces, debido a todas sus características, la NEM podría ser una propuesta inédita que rompe con la racionalidad que debe manejar el docente en referencia a su práctica y rol, debido a la libertad de autonomía en su planeación curricular, bajo el enfoque territorio-comunidad comparados con los modelos anteriores. Sin embargo, a pesar de ello, según los entrevistados y la *Revista Educarnos* (2024), los docentes están sufriendo y resistiéndose por la transición entre los modelos educativos previos, donde todo ya estaba escrito para su seguimiento, y, por lo tanto, a ellos les implicaba un mínimo esfuerzo para desarrollar y proponer dentro de éstos, comparados con el actual modelo en donde ellos deben participar activamente desde el análisis y desarrollo de sus comunidades considerando las alternativas que éste les ofrece para decidir los temas y aprendizajes a desarrollar.

Ha sido un difícil transitar para los docentes, pues a decir de los entrevistados, tampoco tienen claros los objetivos de este plan educativo y lo que se espera de ellos a este respecto, además de que les parece confuso pensar en los escenarios y contextos para desarrollar prácticas educativas correctas y eficaces. En ese sentido, uno de los aspectos que más les causa conflicto para desarrollar es la autonomía curricular referida específicamente al codiseño y la integración curricular, pues les representa un espacio de acción y decisión que nunca tuvieron para clarificar y dosificar los contenidos de estudio considerando a sus alumnos, tiempos específicos y la comunidad-territorio. Es decir, les ofrece una libertad de acción en la que se

sienten incómodos porque realmente no saben o no comprenden bien a bien qué hacer con ella.

Otro aspecto a comentar dentro del conflicto que tienen los docentes con la NEM y el enfoque territorio-comunidad, es el principio de la inclusión dentro de lo territorial, que no es nuevo porque se viene considerando desde planes anteriores, pero ya muy formalmente desde el plan 2011, para continuar al presente en el plan 2017 y actualmente en el 2022, además de ser tomado en cuenta dentro de los valores universales que son tendencia a nivel mundial, no sólo dentro de la educación, sino también en la convivencia social, volviéndose un compromiso de desarrollo humano dentro del mundo globalizado. Desde lo educativo, representa adecuar las condiciones curriculares, institucionales, curriculares y de infraestructura para atender a todos los educandos, considerando además desde la pedagogía los ritmos de trabajo, adaptaciones curriculares y características específicas de alumnos, territorios-comunidades y contextos. Todo lo anterior representando como otro reto para la práctica docente, la comunidad educativa escolar y las propias autoridades en donde todos los alumnos tengan las condiciones necesarias en cuanto a atención, respeto, cuidado y sobre todo de aprendizaje en las diversas condiciones particulares de cada alumno.

En cuanto a las metodologías que guían el proceso Enseñanza y Aprendizaje, de este modelo educativo en el que se habla de que los alumnos ya no aprenderán contenidos desvinculados de su realidad sino desde la comunidad-territorio; Osuna, Medina y Díaz (2024) comentan que no se identifica una metodología de trabajo que comprometa determinada planeación a esos dichos. Es decir, que no está clara la forma de implementar metodologías de enseñanza y aprendizaje, mientras que en los principios y orientaciones básicas de la NEM se indica que la estrategia principal es el método de proyectos¹⁰. Al respecto, los docentes entrevistados se cuestionan el uso de otras estrategias y metodologías de enseñanza para lograr

10 La SEP (Secretaría de Educación Pública) publica que es una metodología en la que a través de una serie de etapas los alumnos colaboran guiados por el o la docente para responder a una problemática, resolver una situación o responder a una pregunta, apoyándose en un tema que suscita su interés.

los objetivos de este nuevo modelo educativo y, por supuesto, los aprendizajes esperados.

En este punto, el humanismo¹¹ de la NEM es cuestionado, pues, a decir de los entrevistados, la estructura de enseñanza y práctica en la realidad se conflictúa, pues se habla de una propuesta humanista que busca el fortalecimiento de la escuela pública mediante un pronunciamiento humanista, pero que se encuentra exenta de orientaciones pedagógicas y didácticas que den cuenta de cómo llevar a la práctica tal paradigma (Osuna, Medina y Díaz; 2024). Tampoco se describe con claridad el origen epistemológico o metodológico en el que se basa, ni se establece el ámbito de actuación, alcances y limitaciones, tal como lo indican Martínez y Emynick (2023). Siguiendo por la misma línea, Osuna, Medina y Díaz (2024) mencionan que es difícil saber la descripción de elementos específicos y claramente definidos asociados al proceso de enseñanza-aprendizaje.

Consideraciones finales

Tras lo ya escrito anteriormente y considerando los argumentos establecidos, al enfatizar lo territorial y comunitario sobre el aprendizaje individual y el desarrollo de habilidades, la NEM sin duda representa todo un reto desde la necesidad de tener un entendimiento de lo que realmente se pretende del magisterio, específicamente hablando de temas como el no contar con los materiales necesarios para este entendimiento y para poner en práctica tal propuesta. Por otro lado, con los materiales que sí se cuentan, se argumenta que son confusos y complicados para ellos, tanto que desde esta investigación en algunas escuelas han optado por votar considerando la autonomía escolar en la toma de decisiones desde el acuerdo 11/06/24, para tratar de cancelar precisamente el trabajo comunita-

11 El humanismo según Martínez y Emynick (2023) se focaliza en las relaciones interpersonales entre los actores del proceso educativo además de considerar otros elementos como el perfil docente que fomenta la libertad educativa.

rio y territorial con la no puesta en marcha de este plan y continuar trabajando con el plan y modelo educativo del 2011.

La metodología sugerida dentro de la NEM referida al uso de proyectos ha resultado limitante, pedagógicamente hablando, aburrido, estresante y poco participativo, es decir, ha resultado ser lo contrario a lo esperado. Por otro lado, las capacitaciones han sido pocas y de poco entendimiento para ellos mismos y los han colocado en una posición complicada para toda la comunidad educativa que día a día trabaja en las escuelas y específicamente en las aulas.

Por otra parte, se llevó y se sigue teniendo una batalla cultural e ideológica por los contenidos de los libros de texto¹², pues, aunque pretenden incluir a la comunidad-territorio en sus páginas, la escritura de sus textos y la poca cantidad de contenidos de trabajo y apoyo que presenta para los diferentes temas que debería tratar la NEM.

Acerca de la inclusión de la comunidad-territorio, aunque representa una idea novedosa según algunos autores y publicaciones como la de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2023), donde establecen que aprender en comunidad y considerando territorios nos ayudará a ser mejores personas y más capaces. De acuerdo a lo desarrollado comunalmente, se contempla la reflexión de dejar de lado la parte individual y su desarrollo, también considerado como importante, pues está demostrado que el aprendizaje es un proceso individual y a retomar en procesos como la metacognición, además de que en la mayoría de los sistemas educativos en el mundo están orientados al desarrollo de competencias y habilidades para el desarrollo individual y profesional, con objeto de contribuir de igual forma a sus entornos sociales y para favorecer su propia movilidad social. Mientras que al privilegiar la relación de la escuela, docentes y alumnos con el entorno sobre el desarrollo de habilidades se exagera la dimensión social.

12 A finales de marzo del 2025 en conferencia presidencial matutina se dio la noticia acerca de que la SEP ha solicitado la revisión de libros de matemáticas y español en primeros grados de primaria.

Referencias

- Álvarez-Uria, F., Varela, J. (1991). *Colección Genealogía del poder. Arqueología en la Escuela*, Madrid, Ediciones La Piqueta. <https://educacion.uncuyo.edu.ar/upload/la-maquinaría-escolar.pdf>.
- Arriaga Narro (2022). *El corazón de la Nueva Escuela Mexicana*. "X".
- Barabas, A. (2016). Territorios y sociedad en Oaxaca. Articulaciones simbólicas y medioambientales. *Viviendo la interculturalidad. Relaciones políticas, territoriales y simbólicas en Oaxaca*. Ciudad de México, INAH.
- Belmont, D. (2023). *Las estructuras organizacionales de la educación: un análisis de su transformación y efectos desde el caso de la Dirección Regional Benito Juárez en Iztapalapa*. Ciudad de México, UAM-I.
- Bernal, S. D., Martínez, M. L., Parra, A. y Jiménez, J. L. (2015). Investigación documental sobre calidad de la educación en instituciones educativas del contexto Iberoamericano. *Revista Entramados Educación y Sociedad*, 2 (2), 107-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5236201>.
- Blanco (2024). *Políticas educativas y movilidad social en México*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Documento de Política Pública 03/24 1-38. <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2024/04/02-Blanco-2024.pdf>.
- Campos, R. G. y Giovinazzo Junior, C. A. (2024). Currículo Oculto: aspectos da experiência educacional não declarada no currículo oficial e formal da escola. *Revista Espaço Do Currículo*, 17 (1), e66446. <https://doi.org/10.15687/rec.v17i1.66446>.
- Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XXI, núm. 1149, 5 de febrero. <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf>.
- Collet-Sabe, J. (2020). ¿Qué es el territorio para la escuela: decorado, recurso o agente? Modelos e implicaciones de diversas políticas de relación entre escuela y territorio en Cataluña (España). *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 2 (30), 351-364, Buenos Aires. <https://www.redalyc.org/journal/3845/384563756011/html/>.

- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2023A). *¡Aprendamos en comunidad! El trabajo con, desde y para la comunidad*. Fascículo 5. https://www.mejoredu.gob.mx/imagenes/publicaciones/fasciculo5_aprendamos-comunidad.pdf.
- _____. (2023B). *¡Aprendamos en comunidad! Los ejes articuladores: pensar desde nuestra diversidad*. Fascículo 4. https://gestion.cte.sep.gob.mx/insumos/docs/2526_s2_t8_orgcompleta_insumo2.pdf.
- Divinsky, P. (2019). Una estrategia educativa con mirada hacia el contexto: la Escuela de Familia Agrícola (EFA). *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XLIX, núm. 1: 209-240, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana. <https://www.redalyc.org/journal/270/27058155013/html/>.
- Esteva, G. (2015). Para sentipensar la comunalidad. *Bajo el Volcán*, año 15, núm. 23, septiembre-febrero. Puebla, BUAP, 171-186.
- Freire, P. (1998). *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Ciudad de México, Siglo XXI Editores.
- Fuentes Navarro, F. (2019). Lo político y lo público en las políticas públicas. Una Perspectiva Político-Discursiva. En F. Navarro (coord.). *Políticas Públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas*, 23-57. <https://goo.su/qzw7G>.
- Gadotti, M. y Romão, J. (2013). *Escuela ciudadana: la hora de la sociedad*. Barcelona, Editorial Octaedro. Organización curricular.
- Giménez, G. (1996). *Territorio y cultura. Estudios sobre las culturas contemporáneas*. Vol. II, núm. 4, Colima, Universidad de Colima, 9-30. http://bvirtual.ucol.mx/descargables/476_territorio_y_cultura.pdf.
- Gómez, S. y Medina, M. (2022). Aproximación conceptual del territorio desde un enfoque multidimensional. *Revista contexto*. Vol. XVI. núm. 25, diciembre 2022 - junio 2023. <https://doi.org/10.29105/contexto16.25-353>.
- Hernández, M. (2024). *La NEM y su impacto en la sociedad*. <https://educacionbasica.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/La-NEM-y-su-impacto-en-la-sociedad.pdf>.
- INEE (2016). *Mapeo y análisis de la evolución de la política educativa en México. Unidad de normatividad y política educativa*. Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación. Dirección de Evaluación de políticas y Programas Educativos.

- Ciudad de México, INEE, 20-25. <https://www.inee.edu.mx/portalweb/suplemento12/evolucion-de-la-politica-educativa-en-mexico.pdf>.
- Kusch, R. (2007). Geocultura del hombre americano. *Obras Completas*, Tomo III. Rosario, Editorial Fundación Ross.
- Llanos-Hernández (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. vol. 7, núm. 3, Texcoco. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001.
- Martínez, L. (2016). Conocimiento y comunalidad. *Bajo el Volcán*, año 15, núm. 23, febrero 2016. Puebla, BUAP. <https://www.redalyc.org/pdf/286/28643473006.pdf>.
- Martínez Soto, A. y Emynick Cervantes, C. (2023). El autoconcepto y su relación con el rendimiento escolar. Estudio realizado en bachillerato como medio para reforzar la práctica docente en el paradigma humanista. *Latam. Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales y Humanidades*, 4 (2), 3949-3960. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.881> DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.881>.
- Mazurek, H. (2009). *Espacio y territorio*. Marsella, IRD Éditions. <https://books.openedition.org/irdeditions/17843?dir=nex>.
- Meneses Poblano, J. y Sánchez Espinoza, M. (2023). La práctica educativa en el contexto de la Nueva Escuela Mexicana. Un estudio exploratorio en el nivel primaria. *Invedu Revista de Investigación Educativa*, 42, 5-27. <https://goo.su/oC7Kq>.
- Moncada, J. S. (2013). *Modelo educativo basado en competencias*. Editorial Trillas, edición 20. ISBN, 607171446X. ISBN 978-6071714466.
- Moreno V. et al. (2024). *La implementación de la política educativa de la Nueva Escuela Mexicana (NEM): el marco en acción*. Año: XII, Edición Especial Artículo no. 14, diciembre.
- Osuna, C., Medina, M., Díaz-López, K. (2024). La Nueva Escuela Mexicana: ¿Qué es? ¿Modelo educativo, política educativa o paradigma humanista? *Epsir European Public y Social Innovation Review*, Vol. 9, 2024. Madrid. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/723>.
- Palestino de Jesús, N. (2025). “El Retorno al Territorio”. Propuesta educativa de integración de elementos culturales de la comuni-

- dad nahua en el proceso educativo de la escuela primaria Lic. Benito Juárez García (Veracruz, México)”, *IdeAs*. 25. <http://journals.openedition.org/ideas/20962>. DOI: <https://doi.org/10.4000/13gir>.
- Patiño Domínguez, H. (2024). *Experta Ibero analiza ventajas y desventajas de la Nueva Escuela Mexicana*. <https://acortar.link/IWMTq6>.
- Pita, B. (2021), *Políticas públicas y gestión educativa, entre la formulación y la implementación de las políticas educativas*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-89532020000200139&script=sci_arttext.
- Quintero, T. (2019). *Transformación del Aprendizaje desde el Enfoque Social (TADES)*. Instituto Internacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Educativo. <https://www.redalyc.org/journal/5636/563659492018/html/>.
- Reyes, L. (2024). *Experta Ibero analiza ventajas y desventajas de la Nueva Escuela Mexicana*. <https://ibero.mx/prensa/experta-ibero-analiza-ventajas-y-desventajas-de-la-nueva-escuela-mexicana>.
- Reynoso, M. A. (2024). Los desafíos de la NEM a la práctica de los docentes en servicio. *Revista Educarnos*. <https://revistaeducarnos.com/los-desafios-de-la-nem-a-la-practica-de-los-docentes-en-servicio/>.
- Rojas Samperio, E. (2023). *La Nueva Escuela Mexicana: Retos y perspectivas para aplicar en las aulas*. <https://goo.su/BlMic>.
- Ruiz, A. (2021). *El pensador Jaime Martínez Luna explica la importancia de la comunalidad*. <https://piedepagina.mx/el-pensador-jaime-martinez-luna-explica-la-importancia-de-la-comunalidad/>.
- SEP (2019) *La Nueva Escuela Mexicana: principios y orientaciones pedagógicas*. Subsecretaría Educación Media Superior. <https://dfa.edomex.gob.mx/sites/dfa.edomex.gob.mx/files/files/NEM%20principios%20y%20orientacio%C3%ADn%20pedago%C3%ADgica.pdf>.
- _____ (2020). *Programa Sectorial de Educación 2020-2024*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf.
- _____ (2023). *La Nueva Escuela Mexicana (NEM): orientaciones para padres y comunidad en general*. Subsecretaría de Educación Media Superior. <https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/>

- work/models/sems/Resource/13634/1/images/La%20Nueva%20Escuela%20Mexicana_orientaciones%20para%20padres%20y%20comunidad%20en%20general_(Documento).pdf.
- _____. (2025). *Plan de Estudio para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria 2022*. Ciudad de México, Dirección General de Desarrollo Curricular SEP. https://educacionbasica.sep.gob.mx/wp-content/uploads/2025/Plan_y_programas_de_estudio_2025/Plan%20de%20Estudio%202025%20-WEB-.pdf.
- Sepúlveda, S. et al. (2022). *Geografía Contemporánea. Pensar y hacer desde los territorios*. Patagonia, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 274. <https://books.google.com.mx/books?id=Odt-EA AAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.
- Sarasola, Josemari (2024). *Desterritorialización*. <https://ikusmira.org/p/desterritorializacion>.
- Valenzuela Montaña, M., Caballero, D., Montaña, A. y Valenzuela, A. (2023). Transición pedagógica: un análisis comparativo entre la reforma educativa de 2013 y la nueva escuela mexicana. *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, 40 (16). <https://doi.org/10.46589/rdiasf.vi40.584>.
- Ventura Álvarez, F. (2023). Implicaciones de la Nueva Escuela Mexicana en el Proceso Pedagógico. *Revista Boletín Redipe*, 12 (8), 161-174. <https://revista.redipe.org/index.php/1/article/view/1996>.
- Viennet, R. y Pont, B. (2017). Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework. *OECD Education Working Papers*. No. 162, París. <https://dx.doi.org/10.1787/4c467a64-en>.
- Zelaya, M. (2019). Políticas públicas de educación superior universitaria. Expansión/exclusión el caso de la extensiones áulicas universitarias en la provincia de Buenos Aires-Argentina. *Digital Publisher*, 4, núm. 2, Quito. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7144027.pdf>.

Agradecimientos

Gracias primer lugar al Centro Geo “Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C., especialmente a la Dra.

Anahely Medrano Buenrostro y a la Dra. Elvia Martínez Viveros por su invitación y apoyo en esta publicación multidisciplinaria.

En un segundo momento agradezco a la Universidad Pedagógica Nacional U-098 Oriente y a la Escuela Normal Superior de México por su apoyo para mi participación en eventos académicos.

Semblanza

Diana Elia Belmont Malfavón

Doctora y Maestra en Estudios Organizacionales, por la UAM. Maestra en Educación. Licenciada en Pedagogía y Contaduría.

Líneas de investigación: transformación organizacional, educación, organizaciones educativas y pedagogía. Ha participado en la publicación de diversos capítulos en relación a la educación, organizaciones educativas y organizaciones, y su transformación en general, en libros de Instituciones Educativas como la Escuela Normal Superior de México y la UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), así como en cooperación académica con la UAM y el Colegio Mayor de Antioquia en Medellín, Colombia.

Ha participado también en diversos congresos nacionales e internacionales en países como Canadá y Colombia.

dianabelmontm@upn.mx

<https://orcid.org/0009-0007-7531-3326>

Planeación territorial: la tensión entre las inercias y la utilidad

Federico Morales Barragán

Yosu Rodríguez Aldabe

Reflexionar acerca de la utilidad y pertinencia de los instrumentos de planeación territorial vigentes en México es el propósito de este documento. Con el ánimo de aportar a este debate se ofrece una valoración metodológica del Programa municipal de desarrollo urbano de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas 2024 (PMDU). La elección de este texto obedece a que su estructura es similar a diferentes instrumentos de planeación territorial vigentes, como programas de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de ordenamiento ecológico o atlas de riesgos. La valoración ofrecida revela que las inercias presentes en la elaboración de este tipo de instrumentos socavan su pertinencia y utilidad. Recuperar esos atributos exige revisar las concepciones y procedimientos que continúan siendo el soporte de los instrumentos de planeación territorial en México. El documento se desarrolla en cinco secciones. La primera ofrece una visión de conjunto del PMDU que ilustra la estructura predominante de estos instrumentos. Las siguientes tres secciones proponen una valoración metodológica que se ocupa de la justificación legal, la lógica que guía los diagnósticos y la concepción y diseño institucional que encauza la participación ciudadana en esos procesos de planeación. Los resultados de esta triple valoración dan pie a una propuesta alterna de elaboración que se presenta en la sección final del capítulo y consiste en lineamientos metodológicos orientados por la concepción de los autores acerca del enfoque territorial.

Introducción

Reflexionar acerca de la utilidad y pertinencia de los instrumentos de planeación territorial vigentes en México es el propósito de este

documento. Con el ánimo de aportar a este debate se ofrece una valoración metodológica del Programa municipal de desarrollo urbano de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas 2024 (PMDU). La elección de este texto obedece a que su estructura es prácticamente una calca de diferentes instrumentos de planeación territorial, como programas de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de ordenamiento ecológico o atlas de riesgos, entre otros; esta similitud se explica porque la elaboración de todos estos documentos se apega a normas nacionales o disposiciones afines a éstas.

La valoración que se desarrolla en el capítulo revela que las inercias presentes en la elaboración de este tipo de instrumentos socavan su pertinencia y utilidad. Recuperar esos atributos exige revisar las concepciones y los procedimientos que continúan siendo el soporte de los instrumentos de planeación territorial en México.

El documento se desarrolla en cinco secciones. La primera ofrece una visión de conjunto del PMDU que ilustra la estructura predominante de estos instrumentos. Las siguientes tres secciones proponen una valoración metodológica que se ocupa de la justificación legal, la lógica que guía los diagnósticos y la concepción y el diseño institucional que encauza la participación ciudadana en esos procesos de planeación. Los resultados de esta triple valoración dan pie a una propuesta que se presenta en la sección final del capítulo y consiste en lineamientos metodológicos orientados por la concepción de los autores acerca del enfoque territorial.

En última instancia se plantea la necesidad de que los instrumentos de planeación sean útiles, claros, precisos, focalizados, con información pertinente, coherente y articulable con otros instrumentos de planeación, para lo cual se requiere adoptar en su elaboración un enfoque territorial centrado en los problemas y las interacciones que los configuran para trascender la habitual yuxtaposición y desconexión entre componentes separados por disciplinas.

Una visión de conjunto del PMDU

Los apartados que integran el PMDU, así como su extensión (540 páginas) ilustran la perspectiva que prevalece en la elaboración de

los instrumentos de planeación territorial en México. Ello se puede constatar, por ejemplo, en los 40 atlas de riesgo y 40 ordenamientos territoriales elaborados en 2024 para igual número de municipios de Oaxaca (Centro Geo, s.f).

El apartado más extenso del PMDU se llama “Diagnóstico territorial integrado” y ocupa 44% del documento. Un poco más de la quinta parte (22%) se dedica a las estrategias, cartera de proyectos, cuadros diversos sobre condiciones de uso del suelo, actores, listado de normas y actores genéricos involucrados, en los que se presentan ocho ejes estratégicos que se desdoblán en 32 estrategias, cada una de ellas con sus propias líneas de acción con metas establecidas para distintos plazos, corto (2029), mediano (2039) y largo (2054). Se incluyen 20 proyectos, cada uno referido a un eje estratégico, clasificados según prioridades: máxima (10), importante urgente (7) e importante no urgente (3), diecisiete de ellos a corto y mediano plazo y tres a corto plazo. Se presentan los cuadros que relacionan las estrategias con los Objetivos del Desarrollo Sostenible al 2030 y en el apartado de “Modelo de uso y aprovechamiento del territorio” se incluyen 21 páginas con las “tablas de compatibilidad de uso del suelo” y 19 páginas con “Normas de ordenación del territorio”.

Se dedica otra quinta parte (21%) a lo que se enuncia como instrumentación, seguimiento y evaluación. El primer aspecto se integra por un conjunto de fichas técnicas (55 páginas) sobre instrumentos de gestión del suelo, financiamiento, participación ciudadana y social, fomento al desarrollo urbano, otros instrumentos, y se propone la creación del “Instituto Municipal de Planeación” y, finalmente, se presentan las hojas metodológicas de 109 posibles indicadores para dar seguimiento al PMDU, que ocupan 60 páginas.

Finalmente, 6% del documento se dedica a su justificación y el 7% restante a la participación social, la prospectiva y el modelo de uso y aprovechamiento del territorio, que, si bien son los aspectos esenciales del documento, se pierden en medio de tanta información innecesaria.

El enjambre normativo

“Un breve excursio sobre enjambre normativo... se procedió por acumulación de materiales procedentes de fuente diversa, lo que conforma un *totum revolutum* con cierta propensión hacia lo alambicado o lo confuso” (Revenga, 2023, 1771).

Este apartado se refiere al conjunto de elementos normativos que aparecen a lo largo del documento tales como leyes, tablas descriptivas, modelos y otras referencias. En su conjunto resultan ser una gran cantidad de páginas con el único propósito de dar soporte legal al PMDU y cuyo contenido no se articula explícitamente con su propósito central: ordenar el desarrollo de la infraestructura urbana del municipio y sus usos de suelo.

Esta información evidencia inconsistencias en la normatividad vigente, particularmente en la falta de coherencia necesaria entre las disposiciones que atañen a los distintos órdenes de gobierno. A continuación, se ejemplifican algunas contradicciones y contraposiciones presentes en la justificación legal y reglamentaria.

La introducción del PMDU, en su primer párrafo, dice: “La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) ha promovido el fomento a la planeación urbana y el ordenamiento territorial mediante el impulso, elaboración o actualización de los instrumentos de planeación que forman parte del ‘Sistema General de Planeación Territorial’ [Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, 2024, 6]. Más adelante se refiere al “Sistema Nacional de Planeación Democrática” (SNPD) establecido en la Ley de Planeación y a la “Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (LGAHOTDU) dedicada a los centros de población. Hasta aquí se involucran una Ley Federal (Ley de Planeación) en la que se define el SNPD y una Ley General (LGAHOTDU) que incluye el SGPT que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con estos elementos es suficiente para tener una muestra de la construcción del enjambre.

La Ley de Planeación (LP), promulgada el 5 de enero de 1983, es una ley federal, es decir, sólo aplica a nivel federal. Este tipo de ley “regula las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de operar únicamente en el ámbito federal” (Consejería Jurídica: s.f).

Para su implementación específica puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas a efecto de su participación en la planeación nacional del desarrollo y deberán considerar la participación que corresponda a los municipios, artículo 33 (Poder Ejecutivo Federal, 2023: 11). La LP establece el SNPD y se refiere a “los aspectos del Plan Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, artículo 12 (Poder Ejecutivo Federal, 2023: 4). Es decir, este sistema sólo es de competencia federal y tiene como propósito articular los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que emanan del Plan y en su artículo 21 señala: “La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo” (Poder Ejecutivo Federal, 2023: 8).

El Plan corresponde a una visión completa para el desarrollo del país, que atiende a todo el territorio nacional, por lo tanto, puede ser una política pública territorial integral, si se concibe como una construcción social, y no sólo como demarcación, y de él emanan programas que atienden parcialidades de ese territorio y que, por consecuencia, no son territoriales integrales en sí mismas, pero si pueden y deben estar estructuradas con un enfoque territorial integral que en parte significa que cuenten con los elementos y disposiciones que permitan una articulación, lo más adaptativa posible con los otros programas que integran el sistema.

La nación se relaciona con otros países y debe considerar en su PND dichas interacciones y desarrollar dispositivos de adaptación a los cambios externos. De manera similar, las entidades federativas cuentan con sus planes estatales de desarrollo que deben considerar las interacciones con el PND que impacta de manera relevante a sus propios desarrollos estatales, pero que tienen sus propias visiones y lo mismo ocurre para el nivel municipal. En cada orden de gobierno hay un Plan, un todo que se articula en programas y estos se relacionan con otros programas y otros planes; a su vez, los programas se implementan a través de proyectos y así como la gestión de proyectos implica la coordinación de tareas individuales, la gestión de programas es la coordinación de proyectos relacionados que se agrupan. A final de las cuentas todo está conectado. El asunto es distinguir dichas conexiones y atender de manera priori-

taria las que se considere son relevantes. El problema fundamental es que, por una parte, se asume cada programa como un todo y no como una parte que debe interactuar con otras y con el todo y, por otra, se concibe al territorio sólo como una demarcación dada y no como una construcción social, producida por interacciones humanas dinámicas.

Las leyes generales una vez publicadas deberán ser aplicadas por las autoridades federales, estatales y municipales, así como en la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales. Tal es el caso de la LGAHOTDU, que es de aplicación general, a diferencia de la ley de planeación, pero es parcial ya que solamente aplica para los centros de población y de lo que de ellos se deriva o requiera, por ello se refiere a áreas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables, se trata de ordenar el uso de territorio para los asentamientos humanos y se entiende como “Desarrollo Urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” y “Desarrollo Regional: el proceso de crecimiento económico en dos o mas centros de población”, artículo 3 (Poder Ejecutivo Federal, 2024, 86). Esta ley es de aplicación general, pero acotada al tema de los centros de población. En el contexto de la LGAHOTDU se define el “Sistema Nacional Territorial” que establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, conurbadas y centros de población, así como sus interrelaciones funcionales. Es atribución de los municipios “formular, aprobar, administrar y ejecutar programas municipales de Desarrollo Urbano”, artículo 11 (Poder Ejecutivo Federal, 2024, 93). Se hace evidente que el conjunto de lo expuesto supone una visión de territorio como demarcación y no como construcción social y que el todo sólo se compone de la suma de las partes.

Tanto la ley de planeación como la ley general de asentamientos humanos son citadas para dar certeza jurídica al PMDU; sin embargo, aunque se mencionan no se explicita el tipo de vinculación que se tiene con ellas. Se asume que el programa municipal de desarrollo urbano debe incluir todo lo referente a las dos leyes. Es más, también se menciona a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con todo lo cual se hace un *totum revolutum* y se va enredando aún más.

Se retoman asuntos de la ley de planeación, aunque ésta solamente es de competencia federal, y de la ley ambiental, para incrustarlas en un programa sectorial (PMDU). El resultado apunta a ser un plan de desarrollo disfrazado de programa de alcance sectorial en el que se confunden objetivos, estrategias, metas, plazos (véase en el PMDU objetivos estratégicos, estrategias, planes de acción y cartera de proyectos) y se incluyen aspectos que corresponden a manuales o modos de operación (véase las normas, tablas e indicadores).

Esta práctica de invocar leyes sin explicitar su interrelación no sólo está presente en la elaboración de los PMDU, sino que se repite en otras herramientas de planeación territorial que se requieren a los municipios: un programa de desarrollo urbano, otro de ordenamiento territorial (no previsto en la normatividad a nivel municipal) un atlas de riesgos y un ordenamiento ecológico. Además del plan de desarrollo municipal. Cada uno de ellos con su propio propósito y perspectiva. Desde Sedatu se impulsan tanto los programas de desarrollo urbano como los ordenamientos territoriales, ambos emanan de la LGAHOTDU. Estos tienen como propósito desarrollar y mejorar los centros de población, el primero se refiere a cada centro de población y el segundo a la relación entre ellos (sistema de ciudades o localidades). El contexto está definido en el nombre de la ley: asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Pero se refiere al ordenamiento territorial sólo de los asentamientos humanos y no del amplio concepto de territorio, es decir, el concepto ordenamiento territorial queda acotado a una visión urbana (crecimiento y desarrollo de centros de población) lo cual limita sus alcances temáticos y corresponde únicamente a una visión de territorio nacional.

Los atlas de riegos son regulados por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), obviamente con una perspectiva nacional, y atienden todos los posibles riesgos que puedan ocurrir en el territorio nacional y con especificaciones de mucho detalle. Los ordenamientos ecológicos locales (municipales) emanan de la LGEEPA (Poder Ejecutivo Federal, 2024) que tutela la Semanart. Una vez más desde la perspectiva del territorio nacional establecen requerimientos en un sentido deductivo (de lo general a lo particular) y cada herramienta tiene su perspectiva sectorial (Cenapred, Sema-

nart y Sedatu) que no toman en cuenta el cambio de complejidad que corresponde a otros niveles territoriales. Finalmente, cada municipio requiere contar con un plan de desarrollo municipal, el cual debe responder a las normas estatales y municipales particulares que responden a otras perspectivas.

Visto desde el municipio resulta un esfuerzo muy grande elaborar estos cinco documentos y que, en buena medida, responden a requerimientos externos con diferentes grados de presión o apoyos, los cuales determinan cuáles hacer. Por ejemplo, si hay una región prioritaria para Sedatu o un proyecto nacional estratégico a nivel nacional, los municipios involucrados recibirán apoyo o presión para que realicen sus herramientas correspondientes o para que los gobiernos estatales aprueben obras de infraestructura suelen solicitar que sean con base en el atlas de riesgos. El esfuerzo para elaborar los documentos es grande, no es exagerado decir que cada uno de ellos puede llegar al medio millar de páginas y el colmo es que más de un 80% de lo que se presenta es igual o muy similar entre todos ellos, pero sin coherencia y armonía entre todos los instrumentos, cada uno presenta su propia lógica sin articulación con los demás. El resultado es que la encomienda específica de cada documento se pierde entre el enjambre normativo y queda manifiesta la desconexión entre documentos.

Resulta evidente que cada herramienta o instrumento se elabora con la idea de ser autónoma, con lo cual atrae innumerables aspectos que no le corresponden, primera limitación. La segunda es que no hay una articulación orgánica entre ellas, es decir, cada una tiene su propia narrativa sin articulaciones con las otras y, por lo tanto, sin los mecanismos de adaptación para concurrir en proyectos comunes y para mejorar resultados. La tercera limitación es que tampoco hay una jerarquización en la práctica entre las herramientas, lo que lleva a que las decisiones suelen ser tomadas por los poderes *de facto* y dadas las ambigüedades señaladas se pueden apoyar en cualquier fragmento de cualquier herramienta para imponer una decisión.

El deber ser plantea que la herramienta integradora debería ser el plan de desarrollo municipal, que es una política territorial ya que atiende al municipio en su conjunto y, por lo tanto, debe ser el inte-

grador de las partes sectoriales o subterritoriales que lo conforman, asumiendo la concepción de que el territorio es una construcción social, resultado de las interacciones humanas y de éstas con la superficie del planeta. De ser así, el Plan Municipal debería de incluir objetivos que respondan a problemas del conjunto del territorio y que se atienden desde distintos sectores con un fin común, lo cual, visto desde cada sector, le daría el enfoque territorial, es decir, la articulación entre sectores para un fin común. Entonces cada programa sectorial contribuye al conjunto, sea el de desarrollo urbano, el ordenamiento territorial (visto como sistema de localidades), el ordenamiento ecológico o el atlas de riesgos, entre otros. Pero para que funcione esta visión es menester que la iniciativa emerja de los actores municipales, que la perspectiva sea desde lo local y no como consecuencia de lo general, es decir, debe ser un proceso ascendente y lo que ocurre es todo lo contrario.

La lápida de datos

Frente a la idea de que se requiere un diagnóstico para identificar un problema (o enfermedad) y que ello se hace a partir de síntomas o signos, se acostumbra a acopiar inventarios de datos sobre todos los temas posibles y presentarlos con el ánimo de percibir síntomas o signos de problemas, bajo el supuesto de que ésa es la forma científico-técnica de diagnosticar; en el mejor de los casos se logra describir o caracterizar cuantitativamente algunos fenómenos, pero no se llegan a integrar en un diagnóstico, es decir, a ubicar las interacciones que producen la enfermedad o el problema. En suma, se construye un conjunto de datos abrumadores que no establecen un diagnóstico. Así, en el caso que nos ocupa se dedican 241 páginas a describir aspectos ambientales, socio-demográficos y económicos, interacciones con otras escalas territoriales (sería mas adecuado decir niveles, puesto que se está dentro de la escala político-administrativa), urbanos y riesgos de vulnerabilidad, desglosados en 33 subtemas, de ellos 11 considerados aspectos ambientales y 13 de índole urbana, hecho que llama la atención pues se trata del programa municipal de desarrollo urbano. Lastimosamente aparta-

dos equivalentes se hacen para los atlas de riesgos, ordenamientos ecológicos y el plan de desarrollo municipal. Son miles de páginas de las cuales la mayor parte es muy similar y que se ubican fuera de contexto o, peor aún, contribuyen a la elaboración de documentos confusos y ambiguos que ofrecen la oportunidad de ser utilizados para todo, favorecen la impunidad para la acción de los gobernantes en contubernio con sectores de la población.

El grado de complejidad de la sociedad actual requiere otra manera de enfrentar los retos. Se requieren consensos básicos acerca de una idea del conjunto (municipio) y de su perspectiva, entenderlo como sistema territorial complejo. Atender cada parte como tal, tomando en cuenta sus articulaciones con otras partes y con el todo y estar en condiciones de adaptarse en función de dichas interacciones.

Desde la perspectiva del manejo de la información, que está en constante cambio, se requieren nuevas herramientas para la gestión. Aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación se deben establecer plataformas digitales con información respaldada institucionalmente que incluya los datos y las normas que son de utilidad para el conjunto de herramientas de planeación territorial a las que se pueda hacer referencia, de tal manera que facilite el que las herramientas de planeación territorial sean mucho más pertinentes y precisas. Una posible estructura sería contar con panoramas digitales con estudios de diversa índole y datos en constante actualización, según su ritmo. De acceso general y de manera digital. Manuales de operación y anexos legales bien estructurados a los que se pueda hacer referencia y herramientas, sencillas, cortas o contundentes para cada caso. Con ello, se da una salida al enjambre normativo y a la lápida de datos, aunque no resuelve el problema fundamental que es partir de los problemas locales, pero desbroza el camino.

La participación ciudadana

Involucrar a la población en los procesos de planeación territorial es un propósito necesario y legítimo. Por ello resulta de interés valorar las acepciones que existen al respecto y el diseño institucional

vigente que estructura la propia participación. Sobre este último aspecto no sólo importa su componente formal, esto es, disposiciones constitucionales, legislación reglamentaria, leyes generales, reglas de operación de los mecanismos diseñados para que se ejerza y, hasta ahora el único considerado; también es necesario tomar en cuenta su componente no formal, el no escrito, hábitos, rutinas, creencias (Morales, 2024), pues es innegable su incidencia en la disposición de los ciudadanos a participar y en las interacciones que involucra ese acto colectivo.

En México se reconoce a la participación ciudadana como un derecho constitucional (aunque no todas las entidades federativas le otorgan ese estatuto) que permite a los ciudadanos intervenir en las decisiones políticas, económicas, administrativas, ambientales y culturales que afectan al país. Aquí hay un primer elemento a considerar, el ejercicio del derecho se segmenta en ámbitos disciplinarios no explícitamente interconectados. Esta disociación puede resolverse si se utiliza la expresión “intervenir en asuntos públicos”. La orientación es otra, no es un asunto de matiz, y ofrece una ruta para que la ciudadanía opine y decida sobre problemas públicos específicos, no sobre asuntos organizados disciplinariamente y, por lo tanto, no articulados explícitamente. Esta perspectiva no niega la multidimensionalidad de los problemas, tal rasgo no se expresa como un atributo inherente de éstos, la concepción habitual o hegemónica que no explicita cómo se establecen las clasificaciones disciplinarias de los mismos, sino como la propiedad que emerge de las interacciones entre actores involucrados con los problemas públicos, que tienen distintas perspectivas de aproximación y atención (Morales y Jiménez, 2018).

En cuanto al diseño institucional, las legislaciones de las entidades federativas del país no están homologadas, situación que dificulta la puesta en marcha de un modelo nacional coherente. Como se mencionó antes, algunas entidades federativas no le otorgan estatuto de derecho a la participación ciudadana y otras carecen de leyes específicas para regularla. La participación ciudadana está parcialmente regulada en las entidades y solo 19% de ellas tienen regulados los siete instrumentos de participación ciudadana más comunes (Morales, 2023).

Esta cuestión merece una discusión más amplia, pues los vacíos normativos e incluso las contradicciones entre las disposiciones de los tres órdenes de gobierno constituyen barreras importantes para la instrumentación y expresión efectiva de la participación ciudadana en la planeación territorial.

Los foros de consulta y los talleres de planeación participativa son los mecanismos habitualmente empleados para incluir la opinión de la población e involucrarla en la toma de decisiones. De ahí la conveniencia de ubicar algunas limitaciones que ocurren en la práctica. Enseguida se enuncian algunas de ellas.

La participación ciudadana a menudo se limita al cumplimiento de requisitos legales, como la realización de consultas públicas, sin que esto se traduzca en una influencia real en la toma de decisiones.

Los formatos de los mecanismos son rígidos, lo que dificulta su adaptación a las condiciones particulares donde se llevan a cabo. Una muestra de este rasgo se expresa en que las audiencias públicas, por ejemplo, se llevan a cabo normalmente en sedes gubernamentales, lo que dificulta el acceso de la mayoría de la población. El mecanismo no va hacia la población, sino a la inversa.

También ocurre que los procesos de planeación son controlados por expertos y consultores, otro factor que inhibe la participación ciudadana.

En algunos casos, las propuestas ciudadanas no se toman en cuenta y no se refleja ningún cambio en los planes después de las consultas, o en todo caso es marginal. Tal es la experiencia que se registra en el proceso de revisión del PMDU. Una vez presentadas las opiniones de algunos sectores de la población, un comité evaluó su pertinencia y las más de las veces consideró que no procedían sin mayor explicación¹.

Finalmente, muchas veces las administraciones locales no cuentan con los recursos y capacidades necesarias para atender las propuestas ciudadanas. Este punto conduce a explorar la conveniencia diseñar mecanismos de planeación que se refieran a los sistemas metropoli-

¹ Esta opinión emana de la revisión del documento de observaciones al PMDU al que se tuvo acceso y que no se tiene autorización para citar.

tanos o las conurbaciones y no exclusivamente a los municipios. La solución de muchos problemas municipales no puede lograrse utilizando solamente recursos de ese nivel de gobierno. Por eso en fechas recientes la titular del ejecutivo federal ha propuesto establecer para algunos asuntos prioritarios, como el suministro de agua, fondos comunes que incluyan recursos de los tres órdenes de gobierno.

Para atender los problemas señalados es necesario reorientar los diseños institucionales que estructuran la participación, para ello se sugiere tomar las siguientes proposiciones basadas en las contribuciones de Cunill (1997 y 1999).

La participación ciudadana exige la organización de sectores de la sociedad para intervenir en asuntos públicos; se distingue de la participación social, acotada a la esfera privada, y la comunitaria que se orienta a través de la autogestión para mejorar condiciones de vida de los habitantes de una localidad.

En cuanto al enfoque y nivel de influencia se ubican, en el primer caso, la siguiente clasificación. Se anticipa que el enfoque de la participación interactiva expresa el perfil más adecuado para ejercer plenamente la participación ciudadana en la planeación territorial:

- 1] Participación pasiva: Se limita a informar a la comunidad sobre acciones decididas por otros, sin considerar sus opiniones.
- 2] Participación para dar información: La comunidad proporciona información, pero no influye en los resultados ni tiene acceso a la evaluación de los mismos.
- 3] Participación consultiva: La población es consultada, pero los problemas y soluciones son definidos por profesionales externos.
- 4]. Participación por incentivos materiales: La participación se basa en la entrega de recursos, generando un interés temporal.
- 5] Participación funcional: La comunidad se involucra en la ejecución de planes diseñados por dependencias gubernamentales, sin participar en la planificación.
- 6] Participación interactiva: La comunidad participa en el análisis conjunto y la toma de decisiones, fortaleciendo las organizaciones locales.
- 7] Movilización propia: La comunidad toma la iniciativa para cambiar el sistema, buscando recursos externos pero manteniendo el control sobre su uso.

En relación al nivel de influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas se plantea la siguiente clasificación de modelos de participación ciudadana; en este caso, la modalidad denominada real perfila el modelo objetivo, el horizonte deseable:

- a) Participación ciudadana nominal: Las demandas ciudadanas se recaban, pero no generan procesos comunitarios inclusivos. El poder de decisión reside en las dependencias. La relación entre los actores y dependencias de gobierno es unidireccional, y la comunidad tiene un rol consultivo sin participación en las fases del ciclo presupuestario.
- b) Participación ciudadana relacional: Se implementa como una herramienta para optimizar recursos públicos, a través de la coparticipación. La toma de decisiones y el diseño inicial de políticas públicas residen en los técnicos de las dependencias de gobierno. Una pequeña proporción de la ciudadanía tiene una influencia en el ciclo político, siendo funcional a los proyectos sin permitir la autonomía de la comunidad.
- c) Participación ciudadana real: Los ciudadanos participan en la toma de decisiones y en el control de presupuestos y proyectos. La participación real se relaciona con la democracia participativa, donde los ciudadanos tienen plena potestad para reclamar y ejercer sus derechos, sin la figura de delegación para la toma de decisiones.

Ambas tipologías, referidas al enfoque y nivel de influencia, ponen de manifiesto que el desafío principal en materia de participación ciudadana para incidir en la planeación territorial radica en establecer un diseño institucional adecuado para que la población opine y decida efectivamente sobre los asuntos públicos.

Cumplir con ese propósito exige tomar en cuenta la brecha que existe entre los componentes formal y no formal del diseño institucional que estructura la participación. Para avanzar en la reducción de tal brecha es necesario que su componente formal sea homologado en sus disposiciones generales y así trascender los problemas señalados en el apartado dedicado al enjambre legal. Al mismo tiempo, se requiere flexibilidad en la instrumentación de sus mecanismos específicos para atender así la heterogeneidad territorial del país y hacerlos pertinentes. Las reglas de operación de los foros de

consulta, talleres de planeación, por señalar los mecanismos más significativos, deben ser suficientemente flexibles para adecuarse a las particularidades de cada sistema territorial objeto de la planeación. Las más de las veces, los hábitos, rutinas y creencias de los actores individuales y colectivos que participan en los procesos de planeación no son compatibles con las disposiciones formales que regulan los mecanismos. Las asambleas de algunos pueblos originarios siguen una lógica que para muchos resulta confusa y una pérdida de tiempo. Por ello también es indispensable poner en marcha políticas de información, capacitación y comunicación que incidan en los elementos no formales para sintonizarlos progresivamente con el componente formal, no sólo adecuarse a ellos, sino también enriquecerlos. Estas políticas deben tener un objetivo específico, construir una cultura de la participación que promueva la inclusión, transparencia y rendición de cuentas.

Un problema no esclarecido de modo suficiente corresponde a la rendición de cuentas, éste emerge de un modo específico cuando se establece el propósito de procurar la corresponsabilidad entre actores heterogéneos, gobierno y sociedad, en la elaboración de los planes territoriales. La dificultad radica en que la rendición de cuentas no tiene el mismo carácter para los actores gubernamentales y para quienes no lo son. En el primer caso hay sanciones previstas ante incumplimientos verificados, en el segundo no, debido a que no está definido qué implica incumplir con la responsabilidad. De ahí que en rigor la corresponsabilidad resulta relativa, o bien, el uso del término en este ámbito no es el más adecuado.

Una expresión más amplia del problema señalado y que ofrece una pista para su atención radica en cumplir el propósito de separar los poderes políticos y económicos, objetivo medular planteado por el gobierno federal desde 2018 y en el que se aprecian avances en ese nivel, pero que aún es una tarea pendiente en los niveles estatal y municipal. La no separación de estos poderes resulta evidente cuando se constata la disociación entre los diagnósticos de los planes y los proyectos que presumiblemente derivan de ellos; muchos proyectos ponen de manifiesto prácticas de contubernio entre autoridades, funcionarios y grupos de poder gremiales. Por ello es tan importante incluir hábitos, rutinas y creencias como parte del dise-

ño institucional y desarrollar iniciativas específicas para erradicar esas prácticas de contubernio, además de las sanciones que puedan establecerse en su componente formal.

El enfoque territorial en los instrumentos de planeación

La valoración presentada en las tres secciones anteriores pone de manifiesto que la aproximación y los lineamientos vigentes para elaborar los instrumentos de planeación territorial tienen serias limitaciones. Los instrumentos están desconectados entre sí; aun cuando muchas de sus secciones se repiten en todos ellos, su elaboración está reservada a despachos o académicos que aplican los lineamientos genéricos establecidos; los costos para su elaboración son significativos, el proceso contribuye escasamente a una participación ciudadana efectiva y, lo más delicado, no orientan la política pública, lo que resulta evidente en el hecho de que los proyectos planteados están disociados de los diagnósticos que se ofrecen o su relación no es explícita.

La sección final del capítulo propone que asumir las implicaciones metodológicas que emanan de la concepción de territorio como construcción social (Morales y Jiménez, 2018) permite generar lineamientos metodológicos orientados a construir planes territoriales pertinentes y útiles. La sección se ocupa de las siguientes cuestiones:

- 1] La planeación debe estar orientada a identificar y atender problemas, sin reducirlos a clasificaciones disciplinarias pre-establecidas, para ello se propone un dispositivo metodológico dirigido a ubicar tanto las interacciones clave que ocurren en torno a los problemas como el diseño institucional que las estructura; en última instancia las políticas públicas se ocupan de éstos ajustando los diseños institucionales correspondientes.
- 2] Los planes deben articular los análisis territorial y espacial que son distintos y complementarios; el primero se ocupa de las interacciones humanas que reconfiguran los territorios y su base material, el segundo valora los patrones espaciales que producen esas interacciones;

- 3] Los componentes de los planes deben estar explícitamente articulados y cada uno de ellos también requiere tener vínculos claros con los demás. En la medida que la planeación se orienta por la atención de problemas, la vinculación señalada significa relacionar los problemas y sus estrategias de atención, esto significa, hacer compatibles los diseños institucionales.

El conjunto de lineamientos propuestos para elaborar los planes territoriales establece el vínculo explícito entre los problemas, los diseños institucionales que estructuran las interacciones que los producen y la expresión espacial de los problemas. Este tipo de diagnóstico orienta el ajuste que requieren los diseños institucionales para producir nuevas interacciones y sus correspondientes expresiones espaciales. Una planeación construida de esa forma puede orientar eficazmente la construcción de la política pública.

La planeación orientada por los problemas permite superar la rutina de elaborar planes con diagnósticos enciclopédicos, cuyos componentes están desconectados entre sí y no son ni pertinentes ni útiles. Habitualmente estos planes constituyen compendios de información organizada disciplinariamente. Desde un punto de vista metodológico más general, lo que se analiza son registros organizados por variables, atributos referidos a diversas cuestiones presentes en los territorios; no se identifican y analizan las interacciones que generan los problemas, cuya atención es la razón de ser de la política pública.

Esta práctica tiene, al menos, dos limitaciones centrales. Primero, el análisis de los sucesos o hechos sociales acotado al estudio de variables de distinto tipo es llevado a cabo por especialistas, lo que de inicio excluye la participación de la mayoría de la población. El punto de partida es la visión de los despachos o los académicos, ellos determinan qué y cómo debe estudiarse el territorio a partir de los lineamientos genéricos establecidos por la autoridad. No se parte del reconocimiento de lo que es relevante para la población como un asunto público a atender. Esto no significa suponer que toda la población tiene una visión homogénea, existen métodos para que la propia población jerarquice los problemas que identifica.

Construir planes territoriales a partir de los problemas identificados por la población establece, por una parte, una ruta que hace

posible el ejercicio del derecho a opinar y decidir sobre los asuntos públicos que les atañen y, en segundo término, orienta desde el inicio la política pública, es decir, los ajustes a los diseños institucionales se dirigen a la solución de los problemas de la población.

La segunda limitación de estudiar un territorio sólo considerando diversas variables omite el vínculo crucial entre las interacciones humanas y los resultados que generan, los sucesos o hechos sociales, estos últimos son los que sin duda tiene sentido analizar mediante variables; pero si el hecho social se desvincula de las interacciones que lo producen su valoración es reduccionista y no aporta información relevante para diseñar políticas públicas precisas, es decir, el ajuste del diseño institucional que lleva a cabo toda política, y que persigue reestructurar las interacciones, se lleva a cabo con información incompleta que ignora este aspecto fundamental.

La limitación metodológica de esta práctica convencional y hegemónica, en rigor reduccionista, se revela una vez que se asume la concepción de los territorios como construcciones sociales y su trasfondo metodológico. Éste es expresado de modo elocuente por Lozares:

En el origen de todo fenómeno/hecho social se encuentra la Interacción Social, IS , y su correlato inmediato, el Hecho Social, HS . Ambos no pueden considerarse independientemente sino constituidos en una entidad dual, ontológica y socialmente inseparable. Así, el doblete, Interacción-Hecho Social, $(I \wedge H)S$, es el núcleo primigenio e irreducible de lo social y, por lo tanto, su unidad de referencia más elemental. Del doblete $(I \wedge H)S$ proviene la estática y dinámica social, emergiendo así los agentes sociales, recursos y estrategias sociales así como la estructura social [Lozares, 2005, 10].

Analizar las interacciones que producen los hechos sociales requiere herramientas adecuadas. Previo a la presentación de un dispositivo diseñado para tal fin, conviene comentar la distinción y complementariedad entre los análisis territorial y espacial.

Se ha insistido en que el análisis territorial se ocupa de las interacciones que producen hechos, genéricamente identificados como sociales por ser producidos por los seres humanos; tales hechos a

su vez, tienen necesariamente expresiones espaciales diversas; no puede ser de otra forma porque los seres humanos han convertido la superficie del planeta en territorios, la han delimitado, nombrado y organizado y construido toda su vida en ellos. La base material de los territorios es la superficie del planeta, ambos son una unidad indisoluble, por eso toda interacción humana incide en los territorios y su base material, pero son distintos. La superficie del planeta existió por millones de años independientemente del ser humano; los territorios, al margen del nivel de detalle que se considere, no surgieron sin la intervención de los seres humanos, son su creación.

Las proposiciones anteriores hacen visible la distinción y complementariedad entre el análisis territorial, cuyo objeto de análisis son las interacciones que producen hechos que inciden en los territorios y por consecuencia en su base material; el análisis espacial, en cambio, se ocupa de estudiar patrones, regularidades observables de aquellos hechos, con base en variables georreferenciadas. Sus unidades de observación y análisis son distintas, pero su complementariedad queda manifiesta ante la evidente retroalimentación entre procesos y patrones.

La investigación científica tiende a enfatizar de qué forma los procesos generan patrones, pero es importante reconocer que las retroalimentaciones ocurren en ambas direcciones. Los patrones son los resultados de los procesos, pero aquellos también actúan por su parte para suprimir o amplificar esos mismos procesos [O'Sullivan y Perry, 2013: 31-32].

Esta cita sostiene que los procesos no están acotados a la identificación de tendencias que emergen del análisis de variables georreferenciadas. Las interacciones humanas que reconfiguran todo el tiempo los territorios son los procesos relevantes a considerar en conjunción con el análisis espacial y, a su vez, las regularidades identificadas por éste, tampoco pueden dejar de ser contempladas en el análisis territorial, pues expresan los resultados de aquellas interacciones. La complementariedad entre ambos tipos de análisis queda así manifiesta.

Enseguida se presenta un dispositivo metodológico de carácter general, el Ensamble de dinámicas territoriales (Ensamble, en

adelante) dedicado a identificar y valorar todo tipo de interacciones humanas. Éste ha sido desarrollado por Morales (2021) y un ejemplo de su aplicación se encuentra en Ken y Morales (2022). El Ensamble se compone de tres elementos: problemas, actores y mecanismos institucionales. Con ello se ubica explícitamente el diseño institucional que estructura las interacciones que ocurren en torno a cualquier problema o suceso y que involucra a distintos actores, residentes y no residentes, individuales y colectivos. Por estas características el Ensamble tiene tanto una perspectiva multiniveles, pues considera las interacciones que involucran actores que operan desde distintos niveles, como multidimensional, las perspectivas de los actores en torno a un problema otorgan el carácter multidimensional de cualquier problema. Como se ha dicho antes, los problemas no son inherentemente multi ni unidimensionales. Este segundo carácter emerge de las interacciones de actores que valoran desde distintos ángulos cada problema. La multidimensionalidad no es, por lo tanto, un rasgo inherente, sino emergente y variable, pues está en función de los actores involucrados con cada problema.

Se subraya que las unidades de observación y análisis son las interacciones que ocurren en torno a un hecho social o problema. El Ensamble (TABLA 1) permite ubicar distintos ámbitos de interacción que ocurren en torno a un problema (los renglones de la tabla señalada) y, una vez caracterizadas y valoradas dichas interacciones con base en los elementos del concepto acuerdo en torno a políticas (Arts y Leroy, 2006), sugerir rutas de ajuste del diseño institucional para inducir nuevas relaciones que modifiquen el estado actual del hecho social y su rumbo.

Los elementos presentados en la TABLA 1 requieren un comentario adicional. Los mecanismos institucionales M_m configuran en conjunto el diseño institucional que estructura las interacciones en torno a un problema. Comprende los mecanismos formales como leyes generales, reglamentarias, reglas de operación de programas, entre otros; también incluye los no formales, hábitos, rutinas y creencias. Ambos tipos de mecanismos estructuran toda interacción humana, de ahí la conveniencia de trascender la concepción restringida del diseño institucional acotado normalmente sólo a sus componentes formales.

Una vez identificados los ámbitos específicos de interacción, se procede a caracterizar y valorar tales relaciones. Para ello se utilizan los elementos que integran el concepto sugerido por Arts y Leroy (2006) denominado acuerdo en torno a políticas, a saber, actores y sus alianzas, mecanismos institucionales, y también los discursos de los actores y los recursos que ponen en juego. Los dos primeros componentes ya son parte del propio Ensamble, los otros dos revelan la perspectiva de los actores y lo que aportan en la relación. Estos cuatro aspectos ofrecen una guía de observación para identificar las posiciones de los actores, sus acuerdos y desacuerdos, y su cambio en el periodo que se valora la relación.

TABLA 1. ESTRUCTURA GENERAL DEL ENSAMBLE DE DINÁMICAS TERRITORIALES CORRESPONDIENTE A CUALQUIER PROBLEMA

Mecanismos institucionales	Actores			
	A ₁	A ₂	A ₃	A _n
M ₁				
M ₂				
M ₃				
M _m				

Fuente: Elaboración propia con base en Morales, 2021.

La información que brinda el Ensamble permite ubicar cómo opera el diseño institucional que estructura las interacciones en torno a un problema y, en consecuencia, ofrece pistas para orientar su ajuste. Ésa es la tarea que se lleva a cabo cuando se elaboran políticas públicas.

En tanto que se ocupa de interacciones, esta herramienta claramente puede complementarse con el uso de métodos de análisis de redes sociales, particularmente resulta útil la aplicación de la perspectiva multicapa (Kivelä, *et al.*, 2014; De Domenico, 2022)².

² Angulo y Morales (en dictamen) han desarrollado un método para estudiar procesos de presumible gestión asociada, comúnmente llamados gobernanza multi-

Finalmente se subraya que la ruta propuesta para construir la articulación dentro de cada instrumento de planeación territorial, y entre ellos, se basa en el enfoque de planeación orientada por problemas. Los lineamientos sugeridos en esta sección han puesto de relieve que tal enfoque establece un vínculo explícito entre problemas y sus expresiones espaciales, interacciones que los producen y el diseño institucional que estructura estas relaciones. De ahí que la consistencia interna y entre instrumentos se refiere a la coherencia de los diseños institucionales que se ajustan para atender los problemas, herramienta y propósito de toda política pública.

Esta perspectiva ofrece una ruta para trascender la práctica de alcanzar la articulación por la vía de la yuxtaposición de componentes de los instrumentos y entre ellos. Hasta ahora ésta es la práctica convertida en rutina que aspira, de manera ilusoria, a construir planes integrales y sistemas de planeación articulados. El calificativo no es gratuito, pues es evidente que dentro de estos instrumentos y entre ellos no son explícitas sus relaciones.

Reorientar la lógica que prevalece en la construcción de instrumentos de planeación territorial es una tarea ardua pues exige transformación de todo el diseño institucional asociado. Esto es, la legislación en la materia, los lineamientos para la elaboración de los instrumentos y también, de manera muy importante, el componente no formal, las prácticas individuales y colectivas expresadas en hábitos y rutinas, respectivamente, así como las creencias de los grupos sociales. Tanto las prácticas como las creencias están muy arraigadas respecto a cómo deben elaborarse los instrumentos de planeación territorial. Hoy más que nunca la tarea debe asumirse iniciando con el debate en torno a esta cuestión.

Reflexiones finales

La valoración metodológica expuesta acerca de la lógica y práctica de construcción de los instrumentos de planeación territorial,

niveles, aplicando técnicas del análisis de redes multicapa.

teniendo como referente un plan municipal de desarrollo urbano particular, persigue en última instancia inducir un debate sobre esta cuestión. Su atención parece impostergable porque el país vive actualmente un proceso de rediseño institucional amplio y profundo. Se trata de construir nuevas bases para el desarrollo nacional.

Se han planteado, además, lineamientos metodológicos que buscan orientar la revisión de las disposiciones vigentes en la materia y las prácticas de quienes están involucrados en la elaboración de dichos instrumentos.

Enseguida se ponen de relieve elementos metodológicos clave del argumento expuesto, centrados en la alternativa sugerida para la elaboración de los instrumentos citados.

Tomar los problemas o hechos sociales como punto de partida de los ejercicios de planeación ofrece dos ventajas fundamentales: primero otorga un referente clave para buscar la pertinencia y utilidad de los instrumentos; en segundo término, se ofrece desde el inicio una ruta para hacer efectiva la participación ciudadana.

Todo problema o hecho social involucra múltiples actores, cuyas interacciones son estructuradas mediante un diseño institucional específico que comprende aspectos formales (legislación, reglas de operación, normatividad en general) y no formales (hábitos, rutinas y creencias).

El propósito de la política pública es atender problemas y para que esta atención sea eficaz se requiere entender las interacciones que los producen, aporte del análisis territorial, y analizar los patrones espaciales que éstas generan (contribución del análisis espacial).

Para cumplir su propósito, la política pública ajusta los diseños institucionales para reencauzar las interacciones que producen esos hechos y así, cambiar sus rasgos (expresiones espaciales) y rumbo.

La congruencia interna de un instrumento y entre ellos se refiere en consecuencia a la coherencia y complementariedad de los diseños institucionales.

Un comentario final. Se requiere una nueva generación de herramientas de planeación territorial que aprovechen adecuadamente las nuevas tecnologías de información y con metodologías que establezcan la perspectiva utilizada en el nivel que corresponde. A lo largo de las últimas dos décadas se han dado avances en este sen-

tido, tal es el caso de la Ciudad de México, con su Constitución Política que ordena de manera adecuada las diferentes herramientas de planeación territorial, aunque aún con rezagos conceptuales, por ejemplo, el no impulsar los ordenamientos territoriales de las alcaldías desde una perspectiva de construcción ascendente o el atender los problemas de manera sectorial y no integral. Actualmente en Oaxaca se impulsa la elaboración de los atlas de riesgos y los programas de ordenamiento territorial con serios intentos de construcción ascendente y de integración de información común para los instrumentos, pero obligados a presentarlos de manera independiente para cumplir con las normas estatales y federales.

Un aspecto que es importante destacar es que existen profesionales por todo el país que llevan mucho tiempo elaborando las herramientas tal y como se les solicita, acumulando una gran experiencia, y han generado capacidades en la elaboración y el entendimiento de los problemas que se atienden y cómo se atienden. Es muy importante contar con sus saberes y opiniones para la construcción de nuevas herramientas y no sólo pedirles que lleven a cabo procesos y apliquen metodologías de las cuales ellos conocen muy bien sus deficiencias.

Referencias

- Arts, B. y Leroy, P. (2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht, Springer.
- Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (2024). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano, San Cristóbal de las Casas, Chiapas* (versión de consulta pública). San Cristóbal de Las Casas.
- Centro Geo (s.f). *Plataforma de información Geoespacial*. Oaxaca Gobierno del Estado. <https://oaxotar.geoint.mx/documentos/>.
- Consejería Jurídica (s.f). *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno y Legistel*. Gobierno del Estado de México. https://legislacion.edomex.gob.mx/leyes_federales.
- Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. *Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, CLAD.

- _____ (1999). La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones. *Reforma y Democracia*, núm. 3, febrero.
- Domenico, M. (2022). *Multilayer Networks: Analysis and Visualization. Introduction to muxViz with R*, Nueva York, Springer.
- Ken, C. y Morales, F. (2022). Diseño institucional del comercio no formal en regiones fronterizas: una propuesta metodológica. En Martínez, S. et al.(eds.). *El orden mundial reconfigurando las teorías, las políticas públicas regionales y sus resultados migratorios*, Ciudad de México, Amecider, IIEC-UNAM.
- Kivelä, M. et al. (2014). Multilayer Networks. *Journal of Complex Networks*. Oxford, Oxford University Press, 2, 203-271.
- Morales, D. (2023). La legislación nacional sobre la participación ciudadana en México, *De Jure. Revista de Investigación y Análisis*, núm. 15, cuarta época, 25-48.
- Morales, F. (2021). *Ensamble de dinámicas territoriales. Documento de trabajo*. Ciudad de México, Instituto Nacional de Formación Política de Morena.
- _____ (2024). Dinámica de rutinas: aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles. *Revista Estudios Regionales Nueva Época*. <https://doi.org/10.59307/erne1.253>.
- Morales, F. y Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles*. Ciudad de México, CEIICH-UNAM.
- O'Sullivan, D. y Perry, G. (2013). *Spatial Simulation. Exploring Pattern and Process*. West Sussex, Wiley-Blackwell.
- Poder Ejecutivo Federal (2023). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-de-planeacion-y-sus-reformas>.
- _____ (2024a). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación. 01-04-2024. <https://catalogonacional.gob.mx/FichaRegulacionId=5693>.
- _____ (2024b). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación. 01-04-2024. <https://www.gob.mx/profepa/documentos/ley-general-del-equilibrio-ecologico-y-la-proteccion-al-ambiente-63043>.

Revenga (2023), “Dicotomías de la libertad de expresión en la era de la comunicación digital”, La garantía jurisdiccional de la Constitución: a cien años del Verfassungsgerichtshof Österreich, a cuarenta años del Tribunal Constitucional de España: XII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Vol. 2 La garantía jurisdiccional de la Constitución: 1171-1181.

Semblanzas

Federico Morales Barragán

Doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable por el Colegio de la Frontera Sur y Licenciado en Economía.

Investigador del CEIICH-UNAM, actualmente adscrito temporalmente al Cimsur-UNAM.

Investigador Nacional Nivel 2 del SNIJ.

Línea de investigación: desarrollo territorial.

Miembro del grupo de trabajo que elaboró la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, DOF 090221.

fmoralesb@ceiich.unam.mx

<https://orcid.org/0000-0002-1318-0448>

Yosu Rodríguez Aldabe

Ingeniero en Control, Comunicaciones y Electrónica por la UNAM.

Investigador Asociado A del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. sede CDMX

Línea de Investigación: desarrollo territorial.

De 2007 a 2020 desarrolló proyectos de Estudios Territoriales para la Región Usumacinta en México.

yosu@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0009-0009-5568-1230>

Efectos territoriales y sociales de las políticas públicas del agua potable en México

Citlalli Aidee Becerril-Tinoco

Iván Vilchis-Mata

Joyce T. Valdovinos Ortega

La Planeación es un elemento indispensable si queremos tener una mejor ciudad. La ciudad es, probablemente, el objeto más complejo, más sofisticado, creado por la civilización humana y, pretender que se puede actuar sobre la ciudad, solamente con la intuición y con la ocurrencia del momento, es una grave irresponsabilidad (Eibenschutz, 2024).

Este capítulo analiza los efectos territoriales y sociales de las políticas públicas del agua potable en México en el siglo xx. Aunque la cobertura de agua potable en 2020 fue de más de 96%, persisten problemas asociados a la calidad, cantidad y distribución espacial del servicio. Desde el enfoque de la Ecología Política se analiza la evolución histórica de las políticas públicas de la gestión del agua desde 1920 hasta el año 2000, periodo en el que se transita de un modelo centralizado a políticas de descentralización y modernización neoliberal. A partir de este recorrido se evidencia que las políticas públicas del agua privilegiaron una visión técnico-ingenieril bajo el supuesto de que a mayor infraestructura hidráulica, mayor acceso. Con base en una metodología mixta, que incorpora investigación documental, análisis estadístico y cartografía, se muestra que los avances en la expansión de la infraestructura hidráulica no han logrado eliminar la brecha estructural entre los tipos de acceso y la reproducción de desigualdades, principalmente en zonas rurales y periurbanas. Este escenario ha llevado a la emergencia de estrategias sociales adaptativas que van desde el almacenamiento de agua de lluvia y compra de agua en pipas, hasta la autogestión comunitaria. Finalmente, el capítulo subraya la necesidad de re-

plantear las políticas públicas hídricas desde criterios de equidad territorial y sostenibilidad socioambiental.

Introducción

A finales de 2020, la cobertura del servicio de agua potable en México fue de 96% (INEGI, 2020). Aunque este porcentaje es elevado, persisten desafíos ligados a la cantidad, calidad, asequibilidad y distribución espacial del servicio. Mientras que las estadísticas oficiales muestran un aumento sostenido en el número de viviendas con acceso a agua entubada, esta mejora cuantitativa no se ha traducido en un suministro de agua potable en cantidad y calidad suficientes y de manera continua para toda la población. La intermitencia del servicio, el tandeo, el almacenamiento de agua en tinacos, piletas o algún otro contenedor, aunado al acarreo de agua y la compra de pipas evidencian una brecha estructural entre la provisión formal del servicio de agua potable y las condiciones reales de acceso al recurso hídrico.

Estas condiciones cuestionan uno de los principales argumentos que han guiado de manera histórica las políticas públicas del agua en México: a mayor infraestructura hidráulica y eficiencia técnica, mayor garantía del acceso. Desde mediados del siglo xx, las políticas hídricas han privilegiado una visión técnico-ingenieril que apuesta por la construcción de grandes obras de infraestructura hidráulica, incluyendo presas, acueductos y redes de distribución como principal estrategia para garantizar el acceso al agua potable (Valdovinos y Romero, 2025). Sin embargo, después de siete décadas de políticas y programas, los resultados observados en el territorio muestran que los avances en instalación de infraestructura no es sinónimo de acceso; por el contrario, muchas de estas obras han generado desequilibrios en las cuencas hidrográficas, pérdida de servicios ecosistémicos y desigualdades territoriales (Cotler, 2020).

Desde la parte institucional y normativa, la gestión del agua en México ha transitado entre periodos de centralización y descentralización de procesos y toma de decisiones entre diferentes niveles político-administrativos. Desde el fin de la Revolución Mexicana y

hasta finales de 1970, el Gobierno Federal fue responsable de todas las decisiones relacionadas con la planeación, construcción, financiamiento y gestión de servicios de agua en el país. La administración local fue asignada a las juntas federales de agua potable, las cuales dependían de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) y, posteriormente, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (Pineda Pablos, 2002). En cuanto al presupuesto para inversión en infraestructura hidráulica, el Gobierno Federal asumió el control de los recursos del Estado, así como de aquellos que provenían de préstamos de bancos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (Martínez y Ziccardi, 1988).

Derivado de la crisis económica internacional de finales de 1970 y principios de 1980, el sector hídrico mexicano experimentó reformas estructurales. A través de políticas de descentralización, los estados y municipios asumieron la responsabilidad de proveer el abastecimiento de agua potable en el territorio y se modificaron los esquemas de financiamiento, operación y subsidio de los servicios de agua. Si bien las políticas públicas implementadas formalizaron estas transformaciones, los resultados muestran que no se ha logrado consolidar un modelo de gestión capaz de garantizar el acceso universal al agua potable en México.

Las actuales desigualdades en el acceso al agua se manifiestan de manera diferenciada en el territorio. Con más de 80% de la población del país viviendo en ciudades (Sedatu *et al.*, 2024), las zonas urbanas se caracterizan por tener deficiencias en la continuidad y presión del servicio. Por su parte, en un gran número de zonas periurbanas se concentran asentamientos humanos irregulares sin acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mientras que en las zonas rurales aún existen condiciones de acceso limitado (Hernández Guerrero, 2018; Peña y Granados, 2023). Estos rezagos han llevado al desarrollo de estrategias alternativas de abastecimiento de agua, incluyendo sistemas de captación de lluvia, uso de agua de pozos y norias, reuso de agua doméstica, compra de agua en pipa o embotellada, acarreo de agua y esquemas de autogestión comunitaria (Domínguez y Castillo, 2018; Pliego, 2019; Campuzano, 2019; Anzurez-Valencia *et al.*, 2025a; Anzurez-Valencia *et al.*,

2025b). Dichas estrategias no sólo reflejan el alcance limitado de las políticas públicas en el acceso universal al agua potable, sino que conllevan a una reconfiguración de las condiciones y usos del territorio, así como de las relaciones sociales y dinámicas de poder entre actores que participan en la gestión del agua.

El presente capítulo tiene por objetivo analizar los efectos territoriales y sociales de la implementación de políticas públicas del agua potable en México. Para ello se realizará un recorrido histórico de las principales políticas hídricas y reformas institucionales desde el fin de la Revolución Mexicana en 1920, hasta el año 2000. La elección del periodo de estudio responde a que es justamente durante estos años donde, por un lado, emerge el Estado posrevolucionario con nuevas atribuciones y procesos institucionales, y, por otro lado, se transita hacia un modelo de modernización neoliberal, caracterizado por la liberalización de la economía, la descentralización administrativa y operativa, así como la apertura a la participación privada.

El capítulo se apoya en el enfoque de la Ecología Política, el cual conceptualiza al agua no sólo como un recurso técnico o económico, sino como un bien configurado por relaciones de poder, decisiones políticas y desigualdades socioespaciales. A partir de este marco, se analiza la evolución histórica de las políticas públicas en materia de agua potable en México, así como sus efectos actuales en el territorio y en la configuración de estrategias sociales adaptativas que surgen frente a las desigualdades en el acceso al agua para uso doméstico. Esto se llevará a cabo a través de un método mixto de investigación, en el cual se combinan técnicas cualitativas y cuantitativas. Las primeras incluyen trabajo de gabinete mediante la revisión documental de literatura académica, programas de política pública, leyes y marcos normativos relacionados con la gestión del agua potable. Complementariamente, las técnicas cuantitativas se enfocan en el análisis de información estadística, particularmente indicadores de coberturas y características del servicio de agua potable, así como el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para la realización de material cartográfico.

El capítulo está estructurado en cinco secciones. La primera hace una introducción al tema y problema de investigación. La segunda,

incorpora aproximaciones teóricas sobre la Ecología Política y explica su pertinencia como marco analítico en este trabajo. La tercera sección aborda, desde una mirada histórica, las principales políticas públicas en materia de agua potable que se implementaron en México de 1920 a 2000. La cuarta sección analiza los efectos territoriales y sociales de dichas políticas públicas, poniendo el énfasis en tres elementos: brecha entre infraestructura y cobertura, desigualdades territoriales y estrategias sociales adaptativas. Para finalizar, la quinta sección presenta las reflexiones finales y conclusiones.

Ecología política, agua y territorio

La Ecología Política (EP) es un enfoque teórico que destaca en el estudio de la relación entre los problemas sociales y ambientales, así como en los procesos políticos y económicos que influyen en su configuración (Blaikie, 1987). Este marco de referencia busca entender las causas estructurales de los problemas socioambientales (Espinoza-Cisneros y Rojas-Marchini, 2025), con el fin de proponer soluciones que beneficien al territorio y a la sociedad.

Desde esta perspectiva, autores como Peluso (1993), Peet y Watts (1996), Escobar (2008), Robbins (2012), Balvanera *et al.*, (2017) y Martínez Alier (2023), entre otros, han documentado, a través de diversos estudios de caso, cómo los conflictos en torno al uso, apropiación, manejo, acceso y explotación de recursos naturales reflejan relaciones de poder e intereses divergentes. Estos trabajos señalan la interacción entre la economía y la política, entre la ecología y la política, al mostrar que los desafíos socioambientales no pueden entenderse sin considerar los aspectos políticos y sociales en los que se circunscriben.

Desde la lente de la EP, todo tipo de política que se apruebe e implemente en un territorio y que no tome en cuenta la dimensión ecológica, tenderá a generar efectos negativos que, al hacerlos operativos, generarían políticas insostenibles en el tiempo (Lipietz, 2002). En este sentido, el ambiente y su relación con los seres humanos, que hacen uso de éste, son los elementos más importantes dentro de lo que se observa y analiza, ya que representa el espa-

cio donde se articulan las relaciones entre la sociedad, los recursos naturales que utiliza y los ecosistemas en los que se desenvuelve (Lipietz, 2002). A través de la EP es posible entender los roles y la relación entre los distintos grupos sociales, las instituciones, actores, intereses, relaciones de poder y los distintos elementos involucrados en un sistema (Paulson *et al.*, 2003). Esto permite analizar, a diferentes escalas, los cambios ambientales en su relación con los procesos sociales y políticos.

Aplicado al caso del agua potable, la EP brinda un marco analítico pertinente pues permite identificar cómo las interacciones entre múltiples actores que intervienen en la gestión y provisión del agua potable, así como las políticas públicas implementadas, producen resultados desiguales tanto en el territorio como en el plano social (Budds, 2004, 2012). Estas desigualdades se observan en las diferencias de coberturas en zonas urbanas, periurbanas y rurales, en la cantidad y calidad del servicio, en los desafíos asociados al tandeo, así como en los costos diferenciados por su acceso que van desde tarifas escalonadas por consumo, hasta la compra de agua en pipas (Bourguett Ortiz, *et al.*, 2007). La EP permite entender que estas desigualdades no son sólo resultados de limitaciones técnicas, sino constituyen la expresión de relaciones de poder y decisiones políticas que privilegian ciertos sectores de la sociedad, territorios y modelos de gestión sobre otros espacios periurbanos o rurales irregulares.

Por otra parte, la observación de la realidad tomando como marco de referencia a la EP nos da la posibilidad de tener un acercamiento a los procesos que se observan en el medio, a su organización y a la implementación de políticas que tienen o tendrán un impacto, ya sea positivo o negativo en el territorio y la sociedad. Asimismo, se logra tener un mejor entendimiento de los procesos (sociales y ambientales), así como de la complejidad de la interacción del ser humano-ambiente, la toma de decisiones y su operatividad (Robbins, 2012; Blaikie, 2008). Como también lo señala Calderon (2013), los problemas ambientales y territoriales no pueden entenderse sin considerar las relaciones de poder que los enmarcan.

Una de las principales críticas que ha recibido el campo de la ecología política tiene que ver con la definición de lo político dentro de los procesos ambientales. Para Lipietz (2002) la ecología de los seres

humanos se lleva a cabo en los territorios, en grupos sociales. Con el fin de reproducir los estilos de vida y medios de subsistencia de manera colectiva, los seres humanos necesitamos entender nuestra relación con el medio natural, el cual está mediado por relaciones sociales de dominación y consenso. Así, la característica básica de la ecología humana es su carácter político y todos los procesos de conflicto y degradación ambiental tienen un componente político (Calderón, 2013).

Este argumento es retomado por pensadores que contribuyen a las discusiones teóricas relacionadas con la EP en América Latina, quienes enfatizan la importancia de incorporar una lectura histórica y regional al análisis socioambiental (Alimonda, 2015). La experiencia de América Latina, marcada por procesos de colonización y subordinación económica, ha tenido efectos de largo plazo sobre la configuración de los territorios, la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, así como las condiciones que determinan su acceso. El pasado histórico colonial de la región ha afectado tanto la parte biofísica del espacio (comunidades animales y vegetales, seres humanos, ecosistemas), como en las dinámicas socio-territoriales (Escobar, 2005; Alimonda, 2012; Alimonda, 2015).

La gestión y provisión del servicio de agua potable en México refleja esta conexión entre su historia socioambiental y las relaciones entre el Estado, el territorio y los recursos naturales. Como se verá en la siguiente sección, a lo largo del siglo xx, el proceso de construcción del Estado posrevolucionario y la modernización neoliberal impulsaron un modelo de gestión del agua potable basado en una visión técnico-ingenieril que promovía la construcción y ampliación de infraestructura hidráulica, bajo el ideal de que, a través de la expansión física de la red, se alcanzaría el acceso universal al agua. Si bien este modelo permitió incrementar la cobertura del servicio, la práctica está desconectada del ideal. La evidencia territorial revela que la infraestructura por sí sola no ha logrado crear condiciones de equidad en el acceso al agua potable, mostrando así la desconexión entre las políticas públicas de modernización a nivel nacional y las realidades sociales, ecológicas y territoriales a escala local. A continuación, se presenta un recorrido histórico de las políticas públicas en materia de agua potable en México.

Políticas públicas en materia de agua potable (1920-2000)

La gestión del agua potable en México ha experimentado profundas transformaciones institucionales, las cuales se vinculan con la construcción del Estado moderno y los cambios políticos y económicos del país. Las políticas públicas hídricas implementadas a lo largo del siglo xx se enmarcan en dos grandes etapas históricas: la etapa de centralización y expansión de infraestructura hidráulica, y el periodo de crisis económica y modernización neoliberal.

Con el fin de la Revolución Mexicana, el poder económico y operativo de familias y empresarios que invirtieron en la construcción y el manejo de los primeros sistemas de agua potable a finales del siglo xix, se debilitó (Birrichaga, 1998). La Constitución de 1917 institucionalizó este proceso al centralizar la gestión del agua en manos del Estado. Las leyes de agua de 1929 y 1934, por su parte, estipulan que las empresas que utilizaran aguas nacionales debían estar sujetas a jurisdicción federal (Aboites, 1998), dando con ello un papel central al Gobierno Federal en el manejo de los recursos hídricos a nivel nacional. Durante las siguientes décadas, la centralización de la gestión del agua se consolidó. El Gobierno Federal no sólo tenía control sobre los estudios de disponibilidad del agua, sino también estaba a cargo de la planeación, el diseño y financiamiento de la infraestructura hidráulica. Adicionalmente, la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 marcó un hito en el fortalecimiento de las capacidades de intervención del Gobierno Federal.

Las políticas públicas implementadas durante este periodo estuvieron encaminadas a centralizar la gestión del agua y a expandir la infraestructura hidráulica como la vía idónea para incrementar el acceso al agua potable. Sin embargo, aun cuando se tuvieron avances, los estados y municipios perdieron de manera progresiva capacidades técnicas y administrativas para el manejo de servicios públicos urbanos y la resolución de conflictos. Por otro lado, la desconexión entre el marco institucional nacional y la diversidad de realidades locales en materia de disponibilidad, acceso, costos y calidad del agua y del servicio de agua potable se multiplicó.

Para la década de 1970, el modelo de centralización de gestión del agua comenzó a mostrar sus limitaciones. La crisis económica

mundial tuvo secuelas y la economía mexicana se vio afectada, generando inflación, déficit fiscal y devaluación del peso. Fue en este contexto de crisis económica e institucional que el sector hídrico mexicano se reconfiguró, a través de tres grandes reformas: la desaparición de la SRH en 1976, la reforma a la Ley Federal de Derechos de Agua en 1985 y la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales de 1992 (Aboites, 2009). Estos cambios marcaron el inicio del periodo de modernización neoliberal del Estado, el cual se caracterizó por la liberalización de la economía, la apertura del mercado mexicano a otros países a través de tratados internacionales, la privatización de servicios urbanos y la descentralización (Salazar, 2004).

Durante este periodo hubo transformaciones sociales, cambios en el sector público y procesos de adaptación que buscaban el crecimiento económico, fortalecer la democracia y potenciar la eficiencia de los servicios públicos (Campana, s/f; Barajas Tinoco, 2003). En el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuyo objetivo era

promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población [...]. Propiciar condiciones favorables para que la población pudiera resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos [... así como] mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos [Sánchez Ruiz, 2022: 29].

Aunque se buscó trabajar por un desarrollo a través de las políticas nacionales, los esfuerzos por reestructurar el territorio no tuvieron el éxito esperado. Por el contrario, el crecimiento urbano en México llevó a la población a la emergencia de contar con una vivienda, en asentamientos irregulares, sin acceso al agua potable ni a otros servicios urbanos; asimismo, hubo aumento de la industrialización y reducción del campo y el agro mexicano (Garza y Schteingart, 2010; Bai *et al.*, 2018; Gutiérrez, 2003; Sánchez Ruiz, 2022).

En el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se impulsó un modelo económico cuyos intereses prioritarios fueron la liberalización de los mercados y la privatización de empresas estatales. Se creó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en

el cual se dio paso a la aprobación del incremento de precios en las empresas del Estado, así como en los impuestos y en la reducción del gasto público (Salazar, 2004). También se buscó reducir la deuda externa y controlar la devaluación del peso frente al dólar. Con estas medidas se tuvo un impacto en la desaceleración de la inflación mediante una política salarial y la disminución de la demanda interna.

En este contexto, las políticas públicas del agua siguieron una lógica “mercantil-ambiental” (Aboites, 1998), caracterizada por la descentralización, la emergencia de Organismos Operadores (OO) y la reactivación de la participación privada en la provisión de servicios urbanos. Un aspecto central fue la reforma del artículo 115 Constitucional en 1983, la cual trasladó la responsabilidad de proveer los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Gobierno Federal a los estados y municipios (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023). Para este fin se crearon los OO, los cuales, a pesar de ser descentralizados administrativa y presupuestalmente de los gobiernos municipales, en la práctica continuaban dependiendo del Gobierno Federal al no lograr su autosuficiencia financiera ni mayor eficiencia en la gestión y operación de los servicios (Soares, 2007; Ochoa-García, 2018; Pineda, 2002). En este sentido, aun cuando la descentralización y el surgimiento de los OO estaban encaminados a fortalecer la gestión del agua a escala local, la reforma no consideró aspectos fundamentales relacionados con el financiamiento y las capacidades institucionales necesarias para que los municipios y estados pudieran cumplir dichas atribuciones.

La creación de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en 1989 profundizó estas contradicciones. Al mismo tiempo que los municipios asumieron formalmente la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua, el Gobierno Federal, a través de la Conagua, se erigió como la máxima autoridad en materia de aguas nacionales. Sus facultades eran amplias e incluían la planeación, regulación, autorización y supervisión de la infraestructura hidráulica. Esto resultó en un modelo de gestión ineficiente en el que la descentralización operativa a escala estatal o municipal entró en constante contradicción con el control federal sobre los recursos hídricos, las decisiones estratégicas y el acceso al financiamiento.

La modernización neoliberal del sector hídrico se consolidó con la Ley de Aguas Nacionales de 1992, la cual permitió la participación de actores privados en la construcción, operación y financiamiento de infraestructura hidráulica, así como en la provisión de servicios de agua (Ley de Aguas Nacionales, 1992). La promoción de políticas privatizadoras en el sector del agua incluyó reformas a los marcos regulatorios estatales y la movilización de fondos internacionales provenientes de bancos multilaterales y agencias de desarrollo. Estas condiciones permitieron el desarrollo de una nueva “ola” de asociaciones público-privadas (APP) durante la década de 1990, dentro de las que destacan las concesiones de Cancún, Isla Mujeres y Aguascalientes, así como el contrato de servicios de la Ciudad de México (Valdovinos, 2022).

La evolución histórica de las políticas públicas de la gestión del agua en México revela, en primer lugar, el dominio constante de una visión técnico-ingenieril que guió la construcción y el desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica durante todo el siglo xx (Valdovinos y Romero, 2025). Si bien estas obras permitieron diversificar los usos del agua e incrementar las coberturas de acceso, también reflejaron el poder del Estado en la toma de decisiones y el control sobre los recursos financieros que sustentaban la idea de un México moderno. El supuesto de que las grandes obras de infraestructura hidráulica, incluyendo presas, acueductos y redes de distribución, lograrían el acceso universal al agua potable continuó durante el periodo modernizador liberal, pero a través de proyectos con participación privada y financiamiento internacional.

La segunda revelación tiene que ver con la persistente tensión entre la centralización de decisiones, recursos financieros, técnicos y humanos por parte del Gobierno Federal y la descentralización operativa sostenida jurídicamente en un marco normativo y regulatorio a nivel federal, estatal y municipal. Las contradicciones entre ambos elementos contribuyen a explicar por qué, a pesar de los cambios institucionales y del aumento en la cobertura de la red, el acceso al agua potable sigue siendo desigual y altamente condicionado por las características sociales, geográficas en algunos casos, ambientales, climáticas, territoriales y económicas de cada localidad.

Efectos territoriales y sociales de las políticas públicas del agua

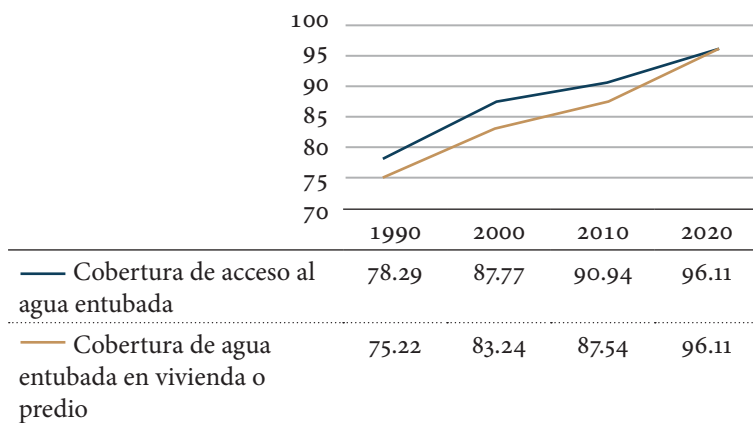
Los cambios en los modelos de gestión del agua durante el siglo xx no sólo redefinieron la estructura normativa y operativa del sector hídrico en México, sino que también tuvieron efectos diferenciados en el territorio. La forma en que se diseñaron e implementaron las políticas públicas del agua orientadas primero a la centralización, y posteriormente, a la descentralización y privatización de servicios urbanos, influyeron en el acceso al recurso, en la calidad del servicio y, en los desafíos actuales en términos de brecha entre infraestructura para la cobertura del servicio y acceso real de la población a agua con calidad de potable, de la misma manera, a los desafíos que representan las desigualdades territoriales y las estrategias sociales adaptativas.

Infraestructura y cobertura del servicio vs. acceso

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), México ha logrado avances significativos en el aumento de la cobertura de agua potable. La FIGURA 1 muestra el incremento sostenido de la cobertura de acceso al agua potable entre 1990 y 2020, pasando de 78.3% a más de 96% (INEGI, 2020). Si bien estos porcentajes suelen ser utilizados para respaldar una narrativa de éxito de las políticas públicas orientadas a la eficiencia técnica y el desarrollo de infraestructura hidráulica, una lectura más fina permite evidenciar desigualdades territoriales y sociales.

En primer lugar, el tipo de acceso al agua potable no es el mismo para todas las personas en México. De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), la cobertura de agua potable se mide en términos de agua entubada (la cual puede provenir de la red pública, pozo comunitario, pozo particular, pipa u otra vivienda) y agua no entubada (hogares que acarrear agua desde una llave comunitaria, otra vivienda, pipa, pozo, río, arroyo o lago). La FIGURA 1 muestra que sólo una parte de los hogares que tienen acceso al agua entubada, la reciben dentro de su vivienda o del predio donde se encuentran. Esta precisión es importante ya que el lugar físico de la toma de agua condiciona las características del acceso: no es lo

FIGURA 1. COBERTURA DE AGUA POTABLE, 1990-2020



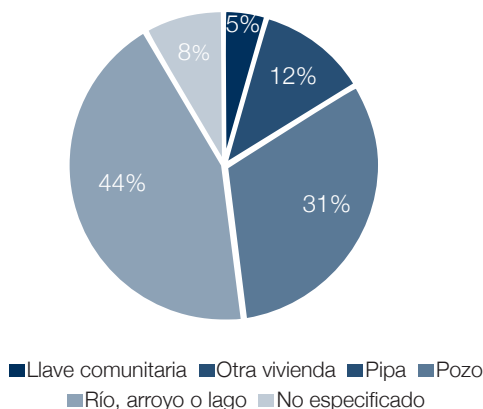
Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2024.

mismo tener acceso al agua dentro de la vivienda que a través de un pozo comunitario o de otra vivienda.

En cuanto a los hogares que no disponen de agua entubada (pero que sí son contabilizados como viviendas con acceso al agua potable) se encuentran aquellas que acarrear el agua desde diversas fuentes. Como se muestra en la FIGURA 2, la mayor parte de la población nacional que se abasteció de agua por acarreo en 2020, la transportó desde un pozo (44%), una pipa (31%), otra vivienda (12%), un río, arroyo o lago (8%) y una llave comunitaria (5%). Estos porcentajes refuerzan las desigualdades en el acceso ya que el acarreo de agua no sólo implica esfuerzo físico al recorrer distancias con cubetas u otros recipientes para almacenar agua, sino también la imposibilidad de garantizar la cantidad y calidad del recurso hídrico que se obtiene de estas fuentes.

Otro elemento clave para entender las desigualdades en torno al acceso al agua potable en México es que, aún cuando las estadísticas de cobertura indican que ésta se ha incrementado de manera constante, más de 4.9 millones de personas continúan sin acceso al agua

FIGURA 2. POBLACIÓN EN VIVIENDAS PARTICULARES CON ACCESO AL AGUA POR ACARREO, 2020

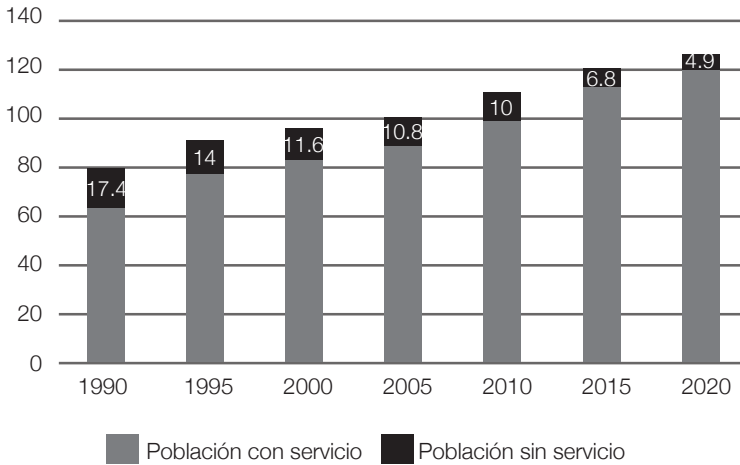


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2020.

potable (INEGI, 2020). La FIGURA 3 muestra que entre 1990 y 2005, la reducción de personas sin servicio fue gradual, pasando de 17.4 a 10.8 millones de personas. El mayor avance ocurrió a partir de 2010 cuando se logró reducir el número de personas sin servicio de agua potable de 10 a 6.8% en 2015 y 4.9% en 2020.

A pesar de las mejoras que nos muestran las cifras estadísticas de la cobertura del servicio, la existencia de casi cinco millones de personas sin acceso al agua potable para consumo humano pone en tela de juicio dichos avances. Desde una perspectiva de política pública, esta cifra no es marginal: representa personas que, en su mayoría, viven en zonas rurales, periurbanas o asentamientos irregulares, donde los costos de provisión de servicios públicos son mayores y las capacidades institucionales son más limitadas. Estas condiciones refuerzan el argumento sobre los alcances de la visión técnico-ingenieril que ha prevalecido en las políticas públicas del agua en México: mientras que el desarrollo de obras de infraestructura hidráulica ha permitido incrementar las coberturas en términos absolutos, no ha logrado garantizar su acceso universal.

FIGURA 3. POBLACIÓN SIN ACCESO AL AGUA POTABLE, 1990-2020 (EN MILLONES)

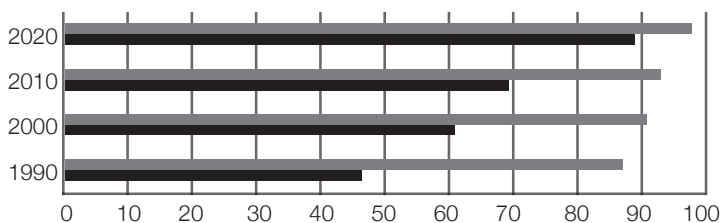


Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2024.

Desigualdades territoriales

Los resultados de la implementación de políticas públicas del agua no sólo se miden en términos de coberturas y tipos de acceso, sino también en su distribución espacial. México, al ser un país altamente urbanizado, ha privilegiado políticas públicas encaminadas a la construcción y el financiamiento de infraestructura hidráulica para abastecer a la población urbana. Esto se observa claramente en la FIGURA 4 donde se muestra el incremento continuo de la población con acceso al agua entubada dentro de la vivienda o predio, pasando de 87% en 1990 a 98% en el 2020. Estos datos se acompañan del crecimiento significativo de la población urbana total, que pasó de 57 a 81 millones de habitantes en el mismo periodo, reflejando el proceso acelerado de urbanización del país. En contraste, aun cuando el crecimiento de la población rural se ha mantenido relativamente estable, pasando de 23 millones de habitantes en 1990 a 26 en 2020, los avances en la cobertura de acceso al agua potable, han sido limitados. De acuerdo con Conagua (2025), el porcentaje de población

FIGURA 4. COBERTURA DE AGUA POTABLE EN ZONAS URBANAS Y RURALES, 1990-2020



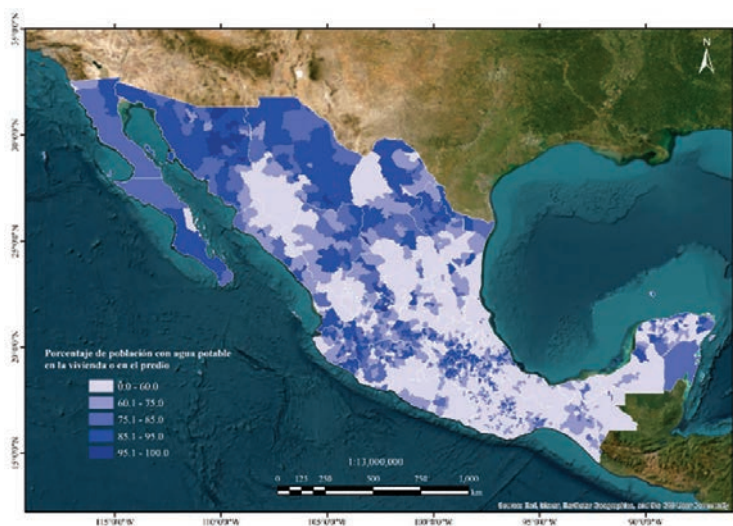
	1990	2000	2010	2020
■ Población rural con agua entubada en vivienda o predio	46.42	60.91	69.39	89.06
■ Población urbana con agua entubada en vivienda o predio	87.02	90.93	93.08	98.03

Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2025.

rural con acceso al agua entubada dentro de su vivienda o predio paso de 46% en 1990 a 69% en 2010 y 89% en 2020. Esta brecha entre porcentajes evidencia que el acceso al agua potable ha avanzado de forma diferenciada en las localidades urbanas y rurales. Como se muestra en la FIGURA 4, la brecha urbana-rural en torno al acceso al agua potable es amplia a lo largo de las tres décadas analizadas, indicando con ello la priorización de las zonas urbanas como espacios centrales de inversión de infraestructura y provisión del servicio.

Estas desigualdades se expresan con mayor claridad en el análisis territorial a partir de los mapas de cobertura de agua potable a nivel municipal de 1990, 2000, 2010 y 2020 que se presentan a continuación. Como se muestra en las FIGURAS 5 y 6, el acceso al agua potable en 1990 mostró un patrón fragmentado: mientras que en el Norte del país se concentraron las coberturas más altas, una buena parte del centro (con excepción de la zona de la cuenca de México, también llamada Valle de México), Sur y Sureste del país registraron coberturas inferiores a 60%. Al tener las coberturas más altas en ciudades capitales y polos industriales del Norte, la implementación

FIGURA 5. COBERTURAS DE AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL, 1990



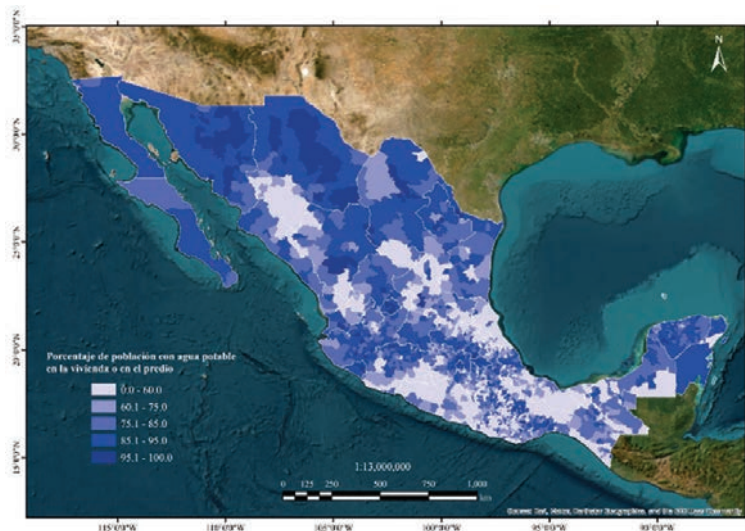
Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2025.

de políticas públicas orientadas a mejorar el acceso al agua potable estuvo vinculada más a criterios demográficos y económicos que de equidad social.

Para el año 2000 se observó un avance general de la cobertura a nivel nacional, con una reducción de municipios con las coberturas más bajas. Sin embargo, esta mejora no fue uniforme; mientras las regiones que ya contaban con coberturas intermedias (arriba de 75%) fueron las que mostraron mayores avances, los territorios históricamente rezagados en el Sur y Sureste del país presentaron mejoras marginales; es decir, las mejoras no fueron sustantivas. Estos datos dejan ver que las políticas públicas continuaron privilegiando a zonas económicamente activas y donde la infraestructura continuó desarrollándose.

Las FIGURAS 7 y 8 muestran las coberturas de agua potable a nivel municipal en 2010 y 2020. En el mapa del 2010 se observa un aumento significativo de los municipios con coberturas entre 85 y 95%. Los avances se consolidaron en el Norte del país y mejoraron

FIGURA 6. COBERTURAS DE AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL, 2000

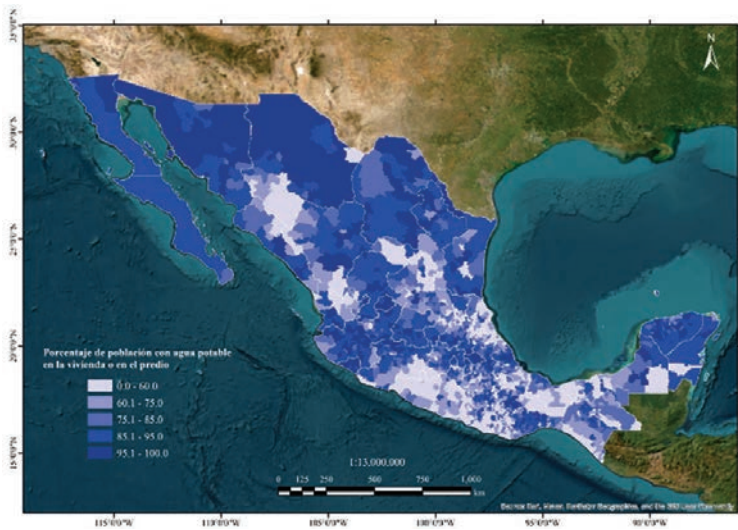


Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2025.

en las zonas centrales, resaltando el corredor industrial y comercial del Bajío. En la península de Yucatán también se observó una mejora en términos de cobertura, distanciándose del panorama general del Sur del país donde aún se concentraron las coberturas más bajas. En este contexto resaltan los estados de Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, caracterizados por tener zonas rurales de baja densidad demográfica y alta complejidad geográfica caracterizada por tener orografía accidentada, condiciones socioeconómicas desiguales y menor atención en la implementación de políticas, seguimiento y éxito.

Para el año 2020, la cobertura de agua potable se incrementó en la mayor parte del país, con coberturas entre 85 y 95%. Sin embargo, los rezagos no desaparecieron, por el contrario se consolidaron territorialmente. Mientras en la zona Norte y Occidente del país, así como en la península de Yucatán, se observaron las coberturas más altas, el Sur y Sureste del país continuó presentando los mayores

FIGURA 7. COBERTURAS DE AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL, 2010

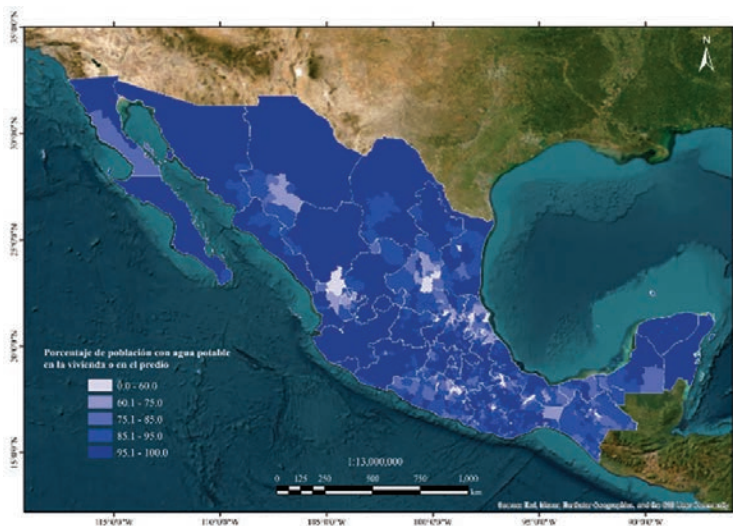


Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2025.

rezagos. Los estados con menor cobertura de agua potable en 2020 fueron Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, registrando coberturas de entre apenas 40 y 66%. Estos porcentajes se concentraron en municipios rurales, con baja densidad poblacional y en zonas periurbanas con fuerte presión demográfica. Los resultados confirman que el aumento de la cobertura no conlleva a la eliminación de las desigualdades, sino a su redistribución espacial.

Los cuatro mapas presentados permiten visualizar las desigualdades territoriales en el acceso al agua potable en los últimos 30 años. Si bien las políticas públicas hídricas han logrado expandir la infraestructura hidráulica y mejorar las coberturas a nivel nacional, no han podido transformar las causas y condiciones estructurales que perpetúan las desigualdades en el territorio. La reproducción de rezagos y marginación en zonas rurales del Sur y Sureste del país no responde únicamente a cuestiones técnicas, sino a relaciones

FIGURA 8. COBERTURAS DE AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL, 2020



Fuente: elaboración propia con datos de Conagua, 2025b.

históricas de poder, capacidades institucionales diferenciadas y modelos de gestión del agua que han beneficiado de manera desigual a municipios del Norte y centro de México.

Estrategias sociales adaptativas

Dado que en múltiples territorios el acceso al agua potable no es una realidad, especialmente en zonas rurales y periurbanas donde hay asentamientos humanos irregulares, la población se ha visto forzada a implementar estrategias adaptativas que garanticen el acceso al agua para su familia y el desarrollo de las actividades cotidianas. Como se verá a continuación, las estrategias han sido múltiples tanto en lo individual como en lo comunitario.

En México, todavía en la primera mitad del siglo XXI, el agua que llega a las viviendas no corresponde a las cifras que muestran las estadísticas y existen múltiples desafíos asociados a la continuidad

y calidad del servicio de agua potable. En varias zonas rurales del país, el agua que corre a través de la red municipal de agua potable sólo fluye durante la época de lluvias porque en esta temporada, al acumularse, la presión es mayor. Algunos ejemplos de estos casos se han identificado en zonas orográficas accidentadas o en el semidesierto queretano en donde, en temporada de secas, la población no tiene acceso al agua potable que viene desde el sistema municipal hasta la toma comunitaria. Esta limitante en el servicio no ha sido impedimento para poblar localidades o llevar a cabo actividades económicas. Frente a la falta de suministro de agua potable, la población ha implementado mecanismos para captar agua de lluvia y vivir durante la temporada de secas.

Sus estrategias se encaminan a lograr subsistir por medio de a) la autogestión, b) la captación de agua de lluvia y c) almacenando el agua de lluvia en piletas de ferrocemento. Con el agua captada y almacenada garantizan poder llevar a cabo sus actividades cotidianas los seis meses en que no fluye agua por la red municipal. Ejemplos de este tipo de comunidades con autoabastecimiento son diversos en México. En estos territorios, los mecanismos de captación de agua son esenciales para garantizar el acceso y la vida.

Algunos habitantes resuelven captando agua de lluvia y haciendo uso de ella para actividades domésticas, aseo de casa y baños, regando plantas, jardines y hortalizas, así como para los animales. Otros resuelven con agua proveniente de las norias o pozos de traspatio que son cavados en el terreno de la vivienda; o captando el agua y transportándola desde los posibles manantiales cercanos del interior de la comunidad. Otras personas han generado mecanismos de adaptación comprando agua en pipa, garrafones de 20 o 25 litros de agua e incluso agua embotellada, así como implementando prácticas de reuso del agua previamente ocupada en la vivienda.

Entre las estrategias individuales se ha encontrado que la cooperación de las redes familiares y vecinales es clave, ya que permite a los familiares, amigos o vecinos tomar agua, llenar sus contenedores para llevar a casa y acarrear hasta su vivienda. Algunos las llevan en garrafones de 20 litros, otros, temporalmente, conectan una manguera para pasar agua por este medio, desde una vivienda donde sí

llega el agua hasta aquella en donde no la hay. Se han encontrado familias que afirman tener una noria dentro del terreno de la vivienda, este tipo de casos extraen de esta fuente el agua que necesitan para el desarrollo de sus actividades cotidianas. Finalmente, también existen casos en los que habitantes que reciben agua potable en sus viviendas o predios, o bien, a través de una toma comunitaria, permiten a familiares, amigos o vecinos acarrear desde dichas fuentes hasta sus casas. Las acciones observadas desde lo individual dejan ver que éstas no son las únicas estrategias adaptativas. Existen también las colectivas, las cuales han contribuido a la solución de un problema común a través de los sistemas tradicionales de autogestión.

El manejo comunitario del agua es un sistema tradicional de autogestión. Es aquella forma de organización en el que la población de una comunidad, organizada por usos y costumbres (Becerril-Tinoco, 2012; Becerril-Tinoco y de Alba, 2014; Anzures Valencia *et al.*, 2025), elige a los miembros que formarán parte del comité comunitario del agua. Los miembros que han sido elegidos integran un equipo para únicamente apoyar en la gestión autónoma del agua; es decir, la comunidad, a través de su comité, es quien asume el control del manejo, operación y mantenimiento del sistema. Para elegir a los miembros del comité, la comunidad reunida en asamblea, vota libremente levantando la mano. El comité es la institución elegida por los ciudadanos de la comunidad que asumirá la gestión del servicio de agua potable dentro de dicha comunidad. Generalmente se compone por un presidente, un secretario y un tesorero. Esta forma de organización responde no sólo a prácticas históricas en comunidades rurales y periurbanas, en donde los ancestros obtuvieron títulos otorgados por la corona española, a quien se le facultaba para decidir sobre el agua de un pozo específico y para los usos que fueron acordados. En la actualidad, la existencia de un comité comunitario es una medida de adaptación de la población ante las actuales necesidades de gestión. Este tipo de sistemas de gestión contribuye a la solución del problema de insuficiencia de agua a nivel comunitario y refuerza, entre los habitantes, el compromiso de cuidar sus recursos, al mismo tiempo que reafirma su compromiso con la comunidad y el arraigo a su lugar de origen.

En el país se han identificado sistemas tradicionales llevando a cabo procedimientos alternativos para abastecerse de agua y administrarla. Algunos tienen sus orígenes en lo que se conoce como gestión comunitaria, comités comunitarios, sistemas de cargos civiles y religiosos (Sandoval-Moreno y Günther, 2013; Anzures-Valencia, 2025). Estas acciones responden no sólo a prácticas tradicionales históricas sino también a necesidades presentes, con conocimiento de que las organizaciones comunitarias también pueden ser reconocidas como autoridad. Entre los esfuerzos colectivos por tener acceso a agua de calidad se encuentran: una mejor gestión de sus pozos, mayor control en el consumo del agua y seguimiento a las necesidades comunitarias en torno al agua.

En algunas comunidades se han retomado prácticas de captación de agua de lluvia, así como la proveniente de la filtración. A este sistema de filtración le llaman galerías filtrantes o también qanats. Son modelos tradicionales provenientes de prácticas ancestrales que brindan solución al acceso al agua.

Las diversas estrategias implementadas son ejemplos de respuestas adaptativas que han generado y reproducido las poblaciones sin acceso al agua potable, especialmente en zonas rurales y periurbanas. Dichas estrategias implican conocimiento local, organización social y una gran capacidad de adaptación frente a políticas públicas que no han logrado atender la diversidad de contextos territoriales.

Reflexiones finales y conclusiones

A lo largo de este capítulo se mostró que aun cuando México ha logrado avances significativos en la expansión de la infraestructura hidráulica y en el aumento de las coberturas de agua potable, estos logros no se han traducido en un acceso universal y continuo. Las brechas estructurales en torno a los tipos de acceso y a las desigualdades territoriales revelan que el principal desafío no es la infraestructura. Las desigualdades en el acceso al agua son resultado de procesos históricos que han privilegiado ciertos territorios, actores y modelos de desarrollo urbano y económico, al mismo tiempo que zonas rurales y periurbanas han sido relegadas. En este sentido, la

expansión de infraestructura y el incremento de coberturas estadísticas no pueden seguir siendo el principal indicador de éxito de las políticas públicas.

Este trabajo señala la necesidad de romper con los límites de una visión sectorial frente a la brecha entre el ideal normativo y la realidad territorial. Para ello, es fundamental transitar hacia políticas que prioricen el acceso al agua dentro de las viviendas en cantidad y calidad suficientes, así como a modelos de gestión del agua donde la equidad y la justicia territorial sean los criterios principales en el diseño y la evaluación de las políticas públicas hídricas.

Asimismo, se sugiere fortalecer las capacidades financieras, técnicas y operativas a escala local, particularmente de los municipios y Organismos Operadores, mediante esquemas de financiamiento adecuados, capacitación técnica y mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y federal. También, es necesario reconocer el poder de las estrategias sociales adaptativas, las cuales no sólo han permitido a las comunidades con mayores rezagos tener acceso al agua, sino que también han transformado al territorio y a las relaciones sociales a escala local. Construir nuevas formas de gestionar el agua implica reconocer e integrar el conocimiento local, la organización social y la alta capacidad de adaptación que caracterizan a estas prácticas.

Desde el ámbito territorial, las desigualdades en el acceso al agua en zonas urbanas, rurales y periurbanas requieren una planeación del territorio que considere las características socioambientales de cada localidad, las dinámicas de urbanización y el estado de las fuentes de agua. Esto implica articular las políticas públicas hídricas con la planeación urbana, el ordenamiento territorial y la protección de los ecosistemas y zonas de recarga de acuíferos.

Garantizar el acceso al agua potable en México exige un cambio de paradigma. Es momento de pasar de un enfoque centrado en la infraestructura y el aumento de coberturas estadísticas a un modelo de gestión que priorice el acceso universal, la equidad territorial y la sostenibilidad socioambiental.

Referencias

- Aboites, L. (1998). *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. Ciudad de México, CIESAS.
- _____. (2009). *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Alimonda, H. (2012). Marxismo y ecología política latinoamericana: elementos para una genealogía posible. *Nostromo*, 5, Otoño 2011/Primavera 2012, México.
- _____. (2015). *Una introducción a la Ecología Política latinoamericana (pasando por la historia ambiental)*. Buenos aires, Clacso. <https://redcolca.org/pdf/Alimonda-Ecologia-Politica-Latinoamericana.pdf>.
- Anzures-Valencia, E., Romero-Contreras, A. T., y Díaz-Delgado, C. (2025a). Análisis táctico integrado de la problemática de los comités de agua potable de Toluca. *Tecnología y Ciencias Del Agua*, 16 (2), 01-68. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2025-02-01>.
- _____. (2025b). Modelo de gestión comunitaria de agua en Toluca: una aproximación táctica e integrada. *Tecnología y Ciencias Del Agua*, 16 (4), 225-282. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2025-04-06>.
- Bai, X., T. Elmqvist, N. Frantzeskaki, T. McPhearson, D. Simon, D. Maddox, M. Watkins, P. Romero-Lankao, S. Parnell, C. Griffith y D. Roberts (2018). New Integrated Urban Knowledge for the Cities We Want. Synthesis. En T. Elmqvist *et al.* (eds.). *Urban Planet: Knowledge Towards Sustainable Cities*. Cambridge, Cambridge University Press, 462-482.
- Balvanera, P., M. Astier, F. D. Gurri, I. Zermeño-Hernández (2017). Resiliencia, vulnerabilidad y sustentabilidad de sistemas socioecológicos en México. *Revista Mexicana de Biodiversidad*, 88 (1), 141-149, ISSN 1870-3453, <https://doi.org/10.1016/j.rmb.2017.10.005>. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870345317301793>.
- Barajas Tinoco, M. (2003). La modernización del Estado y la política de empleo: Una aproximación a la panorámica de Baja California. *Estudios fronterizos*, 4 (8), 129-162. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So187-69612003000200006&lng=es&tlng=es.

- Becerril-Tinoco, C. A. (2012). *Governance of the Drinking Water Supply Service: A Case Study of Three Mexican Communities*. Tesis doctoral, Norwich, Universidad de East Anglia. <https://ueaeprints.uea.ac.uk/42413/>.
- Becerril-Tinoco, C. A., de Alba Murrieta, F. (2014). Construcción de comunidades hídricas en México. *Territorios*, núm. 30, 171-189.
- Birrichaga, D. (1998). Las empresas de agua potable en México (1887-1930). En B. E. Suárez (ed.), *Historia de los usos del agua en México. Oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*. Conagua/CIESAS/IMTA, 183-225.
- Blaikie, Piers y Brookfield, H. C. (1987). *Land Degradation and Society*. Methuen.
- Blaikie, Piers (2008), Epilogue: Towards a Future for Political Ecology That Works. *Geoforum*, 39 (2), Elsevier Ltd., 765-772.
- Bourguett Ortíz, V., Mariano Romero, C., García Villanueva, N. y Alcocer Yamanaka, V. (2007). Indicadores de gestión para la evaluación del desempeño de prestadores de servicio a través de un ente regulador. En Martínez Austria, P. F., Bourguett Ortíz, V., Donath de la Peña, E. F. y Cruz Gutiérrez, F. V. (eds.). *Gestión y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. La experiencia mexicana e internacional*, México, IMTA, 210.
- Budds, J. (2004). Power, Nature and Neoliberalism: The Political Ecology of Water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25 (3), 322-342.
- _____ (2012). La demanda, evaluación y asignación del agua en el contexto de escasez: un análisis del ciclo hidrosocial del valle del río La Ligua, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 52, 167-184.
- Calderón-Contreras, R. (2013). Ecología política: hacia un mejor entendimiento de los problemas socioterritoriales. *Sociedad y Territorio, Economía, Sociedad y Territorio*, 13 (42), 561-569
- Campana, A. (s/f). *Modernización y dependencia. Documento inédito elaborado con fines pedagógicos para ofrecer en el Curso 103: Proceso de desarrollo económico y dinámica de población*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e6663146-b8be-4533-8312-3aab4f6c729f/content>.

- Campuzano Salazar, A. J. (2019). Sistemas de cargos y manejo de agua potable en los comités de Toluca de Lerdo. *Tecnología Y Ciencias del Agua*, 10 (1), 52-84. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2019-01-03>.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2024). *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. Conagua.
- ____ (2025a). *Proagua*. <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/proagua>.
- ____ (2025b). *SINA 3.0*. Conagua. <https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/SINA/?opcion=coberturas>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Cotler, H. (2020). La sustentabilidad del agua: entre la integridad y la gobernanza de las cuencas. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 41-55. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-02>.
- Domínguez Serrano, J. y Castillo Pérez, E. (2018). Las organizaciones comunitarias del agua en el estado de Veracruz. Análisis a la luz de la experiencia latinoamericana. *Estudios demográficos y urbanos*, 33 (2), 469-503. <https://doi.org/10.24201/edu.v33i2.1756>.
- Escobar, A. (2008), *Territories of Difference: Place, Movements, Life*. Londres, Duke University Press.
- Espinoza-Cisneros, E. y Rojas-Marchini, F. (2025). Geografía, Ecología Política y el cambio transformativo en el siglo XXI. *Revista Geográfica de América Central*, (74), 303-323. <https://dx.doi.org/10.15359/rgac.74-13>.
- Garza, G. y Scheingart, M. (2010). *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*. T-II. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Gutiérrez de MacGregor, M. T. (2003). *Desarrollo y distribución de la población urbana en México*. Ciudad de México, Instituto de Geografía, UNAM, 9-37.
- Hernández Guerrero, J. A. Vieyra Medrano, J. A. y Méndez-Lemus, Y. (2018). *Procesos periurbanos: Desequilibrios territoriales, desigualdades sociales, ambientales y pobreza*. UNAM/Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental. <https://doi.org/10.22201/ciga.9786073008884p.2018>.

- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.
- Ley de Aguas Nacionales, 107 (1992). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>.
- Lipietz, A. (2002). *¿Qué es la ecología política? La gran transformación del siglo XXI*. Editorial LOM.
- Martínez Alier, J., (2023). Entrevista a Patricia Balvanera. *Ecología Política*, 66, 119–122. <https://www.jstor.org/stable/27298231>.
- Martínez, C. y Ziccardi, A. (1988). Política y gestión municipal en México. *Cuaderno de Investigación Social*, núm. 18, Ciudad de México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ochoa-García, H. (2018). Historia entrelazada (no integrada) de la gestión del agua para la agricultura y el desarrollo urbano en México. En Morales-Hernández, J. (coord.) (2018). *Los espacios rurales y la ciudad: agriculturas periurbanas y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Guadalajara, México*. Guadalajara, ITESO.
- Paulson, S., Gezon, L. L. y Watts, M. (2003). Locating the Political in Political ecology: An Introduction. *Human Organization. Journal of the Society for Applied Anthropology*, 62 (3), 205-217.
- Peet, R. y Michael W. (1996). *Liberation Ecologies*. Londres, Routledge.
- Peluso, N. (1993), Coercing Conservation? The Politics of State Resource Control. *Global Environmental Change*, 3 (2), Elsevier Ltd., 199-217.
- Peña, F. y Granados, L. (2023). *Justicia y seguridad hídrica en tiempos de desigualdad social*. El Colegio de San Luis, 222.
- Pineda Pablos, N. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y Sociedad*, 14 (24), 41-69.
- Pliego Alvarado, E. y Guadarrama Sánchez, G. J. (2019). Gobernanza y derecho al agua: Prácticas comunes y particularidades de los comités comunitarios de agua potable. *Sociedad y Ambiente*, (20), 53-77. <https://doi.org/10.31840/sya.voi20.1992>.
- Robbins, P. (2012), *Political Ecology: A Critical Introduction to Geography*, 2a. edición, Sussex, Wiley-Blackwell, ISBN: 978-0-470-65732-4.

- Salazar, F. (2004). Globalización y política neoliberal en México. *El Cotidiano*, 20 (126). ISSN: 0186-1840. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512604>.
- Sánchez Ruiz, G. (2022). Algunos aspectos del proceso de modernización de la Ciudad de México. *Revista Gestión y Estrategia*, (2), 28-32. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/1992No2/Sanchez>. <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/515/1188>.
- Sandoval-Moreno, A. y Günther, M. G. (2013). La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad. *Ra Ximhai*, 9 (2): 165-179.
- Sedatu, Conapo e INEGI. (2024). *Metrópolis de México 2020*. Sedatu, Conapo, INEGI. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/las-metropolis-de-mexico-2020>.
- Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4 (1), 19-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722007000100002&lng=es&tlng=es.
- Valdovinos, J. (2022). *Transnational Corporations in Urban Water Governance: Public-Private Partnerships in Mexico and the U.S.*, Routledge. <https://www.routledge.com/Transnational-Corporations-in-Urban-Water-Governance-Public-Private-Partnerships/Valdovinos/p/book/9780367440596>.
- Valdovinos, J. y Romero, C. (2025). Los acueductos de Querétaro, México: Patrimonio cultural del agua que normaliza la escasez provocada. *Agua y Territorio*, (25), 159-173.

Semblanzas

Citlalli Aidee Becerril Tinoco

Doctora en Estudios del Desarrollo y Maestra en Evaluación de Impacto Ambiental, Auditoría y Sistemas de Gestión por la Universidad de East Anglia, Reino Unido.

Licenciada en Geografía y Ordenación del Territorio por la Universidad Autónoma del Estado de México.

Investigadora por México-Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. subsede Querétaro, México.

Investigadora Nacional Nivel I del SNI.

Líneas de investigación: agua, ciudades y zonas metropolitanas; pluralismo legal; manejo comunitario del agua; comités de agua potable, gobernanza, acceso al servicio de agua potable, resiliencia y sistemas socioecológicos.

Miembro de la Red Internacional Waterlat-Gobacit.

cbecerril@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0009-0009-4739-9446>

Juan Vilchis Mata

Doctor en Ciencias del Agua por Centro Interamericano de Recursos del Agua de la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex).

Profesor-investigador por México Secihti-El Colegio Mexiquense A.C.

Investigador Nacional, Nivel 1 del SNI.

Miembro del Seminario de Estudios Estratégicos del Estado de México.

Líneas de investigación: aprovechamiento y cuidado de los recursos hídricos en México, y estudio integral de ciudades desde la perspectiva socioambiental.

ivilchis@cmq.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-3275-585x>

Joyce Valdovinos Ortega

Doctora en Geografía y Planeación Urbana por la Universidad Sorbonne Nouvelle Paris 3. Maestra en Relaciones Internacionales con especialidad en Ciencia Política por Sciences Po Paris y Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM.

Investigadora por México de la Secihti, adscrita al Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. subsede Querétaro, México.

Investigadora Nacional Nivel 1 del SNI.

Líneas de investigación: sostenibilidad y resiliencia urbana, gestión y gobernanza del agua, procesos de metropolización, teoría feminista y agenda ambiental internacional.

Líder de proyectos ambientales y urbanos en el sector público (Conagua), privado (Suez) y organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo).

jvaldovinos@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0003-1097-2551>

Comparación de redes discursivas en conflictos hídricos en México: coproducción del discurso y fragmentación institucional en la planeación hídrica

Adriana Aguilar Rodríguez

Raúl Pacheco-Vega

Alfonso Langle Flores

Mauricio Pablo Cervantes Salas

Este artículo examina la configuración de redes semánticas de discurso en conflictos hídricos locales en México y sus implicaciones para la articulación institucional y la planeación del recurso hídrico. A partir del análisis comparativo de dos casos –Mexicali (Baja California) y la subcuenca del río Pixquiac (Veracruz)– se investiga cómo los actores sociales coproducen significados en contextos de gobernanza fragmentada. El enfoque metodológico combina entrevistas semiestructuradas con técnicas de análisis de redes semánticas, mediante la construcción de redes bipartitas entre actores y causas atribuidas al conflicto. Se contrastó la cohesión estructural y la centralidad temática de los discursos.

La pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿cómo se configuran las redes de discurso en torno a conflictos hídricos locales? Se hipotetiza que la coproducción del discurso en contextos de debilidad institucional da lugar a redes de gobernanza fragmentadas, donde la ausencia de nodos temáticos articuladores limita la acción colectiva y dificulta la planificación integrada del agua (Ostrom, 2005).

Aunque se partió de la hipótesis de que la debilidad institucional genera redes fragmentadas y sin nodos articuladores, los resultados revelan un panorama más complejo: Mexicali, pese a instituciones frágiles, construyó una red cohesionada con múltiples nodos puente, lo que favoreció la articulación de narrativas comunes y la acción

colectiva. En contraste, Pixquiac, aun con mecanismos participativos formales, presenta una red más dispersa y dependiente de pocos conceptos clave, lo que limita la integración discursiva. Así, este estudio demuestra que la estructura de las redes discursivas influye de manera directa en la gobernanza colaborativa y en la forma en que se gestionan los conflictos por el agua.

Los resultados de este análisis se vinculan con los enfoques de gobernanza colaborativa, que sostiene que la acción colectiva puede surgir incluso sin consensos previos, si existen condiciones mínimas de reciprocidad, liderazgo y un problema común (Ansell y Gash, 2008). No obstante, en contextos de conflicto, una red discursiva altamente fragmentada –sin temas articuladores ni marcos compartidos– dificulta la coordinación. La fragmentación no sólo refleja diversidad de intereses, sino también disputas por el sentido del conflicto, exclusión de voces y relaciones asimétricas de poder. Esta dispersión complica la construcción de interpretaciones comunes y refuerza la desarticulación institucional, bloqueando posibles vías de colaboración. Desde la política pública, comprender estas configuraciones permite identificar cuándo el conflicto puede canalizarse hacia soluciones deliberativas y cuándo puede perpetuarse.

Introducción

México enfrenta una severa desigualdad en la disponibilidad de agua por habitante, siendo uno de los países con mayor variabilidad hídrica en la región. Los impactos combinados del cambio climático, la degradación ambiental y la sobreexplotación de fuentes de agua han intensificado la crisis hídrica en diversas regiones del país (OECD, 2013; Scott y Pineda-Pablos, 2011). La distribución estacional e irregular de las lluvias complica la gestión del recurso, mientras que la infraestructura hidráulica presenta rezagos importantes (Conagua, 2018). Otro aspecto relevante es el asociado a la planeación territorial y urbana, la cual ha sido poco integrada con los criterios de sustentabilidad hídrica, lo que ha limitado la adopción de enfoques preventivos y adaptativos (Pacheco-Vega, 2014b; Wilder, 2010). De los aproximadamente 1 489 000 metros cúbicos de preci-

pitación anual que recibe el país, 73.1% se evapotranspira, 21.1% escurre por ríos y arroyos, y sólo 4.8% se infiltra para recargar acuíferos (Conagua, 2012). Esta limitada disponibilidad efectiva del recurso genera escenarios de competencia y conflicto que, en ausencia de una articulación institucional robusta y de mecanismos de gobernanza adecuados, pueden intensificarse y dificultar la planificación sustentable del agua (Pacheco-Vega, 2014a; Boelens *et al.*, 2016).

La escasez estructural del agua, junto con la debilidad en su gestión, no sólo genera tensiones materiales, sino que también abre espacio para disputas políticas y simbólicas entre actores diversos. Fundamentalmente, la constitución del agua como recurso de uso común genera conflictos porque su naturaleza de bien sujeto a congestión lo convierte no solamente en un recurso natural, sino que se transforma en un recurso político (Heikkila, Schlager y Davis, 2011; Ostrom, 2008; Redin Morales, García de Loera y Pacheco-Vega, 2023; 2024). Estas disputas suelen estar mediadas por marcos interpretativos que definen qué actores son legítimos, qué problemas son prioritarios y qué soluciones se consideran viables (Pacheco-Vega 2021). En este sentido, el análisis de las narrativas en torno al conflicto hídrico permite comprender cómo se articulan –o se fragmentan– los procesos de gobernanza en torno a esos marcos interpretativos.

Un estudio de las narrativas en torno al conflicto hídrico usando herramientas de análisis de redes semánticas, permite expandir otras estrategias metodológicas que se han aplicado en el estudio de conflictos hídricos, como la etnografía comparativa (Ruiz Ortega y Pacheco-Vega, 2023), y la etnografía multisitiada (García de Loera *et al.*, 2020). En este contexto, resulta fundamental analizar cómo se configuran los conflictos hídricos a través de las narrativas que distintos actores construyen en torno a sus causas. Este análisis parte del supuesto de que los discursos no sólo reflejan intereses o valores, sino que constituyen dinámicas estructurales que configuran los marcos de acción colectiva, los procesos de coordinación interinstitucional y, en última instancia, la posibilidad de mejorar la gobernanza del agua (Fischer, 2003; Hajer, 2005). Las disputas en torno al recurso no se reducen a luchas por el acceso material, sino que también implican una pugna por definir el sentido legítimo del con-

flicto, en contextos donde la fragmentación institucional –formal y simbólica– limita la capacidad de construir respuestas colectivas.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se configuran las redes semánticas de discurso en conflictos hídricos locales en México y qué implicaciones tienen para la articulación institucional y el manejo del recurso hídrico. A partir del análisis comparativo de dos casos –Mexicali (Baja California) y la subcuenca del río Pixquiac (Veracruz)– se examina cómo los actores coproducen significados en contextos de gobernanza fragmentada.

La hipótesis central de este análisis se fundamenta en la premisa de que en presencia de escenarios institucionalmente débiles (Thiel, Pacheco-Vega y Baldwin, 2019), la coproducción dispersa del discurso dificulta la construcción de marcos compartidos, obstaculiza la acción colectiva y limita la coordinación interinstitucional necesaria para una gestión integrada del agua (Ostrom, 2005; Pahl-Wostl, 2009). Este estudio contribuye al debate sobre gobernanza del agua al proponer una aproximación discursiva que permite visibilizar la fragmentación institucional desde los significados que circulan entre los actores involucrados en el conflicto. La perspectiva adoptada combina el análisis de redes y el marco teórico de la gobernanza colaborativa. Este estudio se organiza en cinco secciones. El artículo se organiza en cinco secciones. La primera presenta el marco teórico sobre la fragmentación institucional y el análisis de redes semánticas. La segunda ofrece el contexto local de los conflictos hídricos en las cuencas del Pixquiac y Mexicali. La tercera describe la estrategia metodológica utilizada para construir las redes discursivas en ambos casos. La cuarta desarrolla el análisis comparativo de los resultados, destacando las diferencias estructurales y temáticas entre las redes. Finalmente, la quinta sección discute las implicaciones de los resultados y presenta las conclusiones.

Marco teórico. Fragmentación institucional y el análisis de redes semánticas

Uno de los principales desafíos para la gestión ambiental y, en particular, para la gobernanza del agua, es la fragmentación institu-

cional. De acuerdo con Lubell *et al.* (2014), la fragmentación institucional se refiere a la existencia de múltiples actores, niveles y reglas que operan de forma descoordinada dentro de un sistema de gobernanza.

Aunque el concepto de fragmentación institucional no está estandarizado en la literatura, el neoinstitucionalismo lo ha discutido ampliamente bajo distintos términos, como “fallas institucionales” (Ostrom, 1990); “falta de alineación institucional” (Berardo, 2014; Moss y Newig, 2010; Pahl-Wostl, 2009); “descoordinación en redes policéntricas” (Villamayor-Tomás *et al.*, 2015; Hooghe y Marks, 2003); “limitaciones colaborativas” (Heikkilä *et al.*, 2018); o “problemas de ajuste ‘fit’” (Bodin y Crona, 2009; Ostrom, 2007; Young, 2002). Para fines de este artículo, lo llamaremos fragmentación institucional.

De acuerdo con Ostrom (2005), la fragmentación institucional genera problemas de cooperación, duplicidad de esfuerzos y vacíos de responsabilidad. En contextos ambientales puede dificultar la acción colectiva y la gestión integrada de recursos como el agua. En el caso de los recursos hídricos, esta fragmentación institucional se vuelve aún más crítica debido a su carácter inherentemente multiescalar y multiactor (Lubell *et al.*, 2014). La gestión del agua involucra a una amplia variedad de actores, incluyendo autoridades de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), grupos de interés, organizaciones sociales y civiles, comunidades locales, usuarios, organizaciones no gubernamentales, sectores productivos, entre otros. Cada uno de estos entes puede operar bajo normativas diferentes, con intereses no compatibles, generando traslape de funciones y vacíos de autoridad. Estas condiciones favorecen el surgimiento de conflictos persistentes (Ruiz Ortega, 2017), debilitan la capacidad de los estados para implementar políticas públicas efectivas y refuerzan la exclusión de actores con menor poder institucional o económico (Pacheco-Vega, 2018, 2020).

La fragmentación institucional no sólo se expresa en los arreglos formales o en los marcos legales que estructuran la gobernanza; también se manifiesta en el plano simbólico y discursivo (Hager, 2005). Desde enfoques interpretativos de las políticas públicas se ha enfatizado que los conflictos no son sólo condiciones materia-

les, sino también luchas por el significado (Foucault, 1972). En otras palabras, los actores disputan no sólo recursos o competencias, sino también las narrativas que definen qué es un problema, cuáles son sus causas, quiénes tienen legitimidad para intervenir y qué soluciones son aceptables (Hajer, 2005; Fischer, 2003). En este sentido, las disputas también transitan en torno a las representaciones que los distintos actores tienen de la realidad, el territorio y sus recursos. La fragmentación entonces puede estar dando cuenta de la emergencia de representaciones subalternas, que fundamentadas en experiencias y conocimientos particulares y locales, son filtradas o excluidas por narrativas hegemónicas.

En contextos de gobernanza fragmentadas es común encontrar narrativas en conflicto, donde distintos actores construyen versiones incompatibles de la realidad (Dryzek, 2000). Para Hager (2005), cuando no existen marcos comunes de interpretación de las narrativas, es difícil generar acuerdos, identificar objetivos compartidos o diseñar reglas legítimas. Las narrativas incompatibles alimentan la desconfianza, impiden la coordinación interinstitucional y bloquean los procesos colaborativos.

No se debe perder de vista que las narrativas se construyen desde las experiencias y los conocimientos locales, y por ello las narrativas en conflicto también dan cuenta de la diversidad de problemáticas que, territorialmente situadas, se entrelazan para dar forma a un problema público. Para Stone (2002) las narrativas en disputa son relevantes porque permiten estructurar los problemas públicos, convirtiéndose en elementos fundamentales para generar respuestas de política pública. Desde la perspectiva de la gobernanza colaborativa, las diferencias en las percepciones del problema y de los marcos de referencia pueden prevenir el diálogo efectivo (Ansel y Gash, 2008). La fragmentación institucional emerge cuando las narrativas institucionales sobre reglas, roles y problemas no coinciden entre actores, lo que obstaculiza la acción colectiva (Heikkila y Gerlak, 2018). No es sólo falta de reglas comunes, sino desalineación en los significados que las sustentan. Para Ansell y Gash (2008), la colaboración en la gobernanza requiere condiciones mínimas de reciprocidad, liderazgo legítimo y una narrativa común sobre el problema, cuando estas condiciones no están presentes –como ocurre

en contextos de fragmentación institucional— la colaboración se ve obstaculizada.

En este contexto, pocos estudios han explorado la configuración semántica de los conflictos hídricos desde una perspectiva de “Análisis de Redes Sociales” (ARS), si bien hay algunos estudios que lo han realizado desde una perspectiva más cuantitativa y configuracional (Jatel, 2013; Lubell, Mewhirter y Berardo, 2020; Villamayor-Tomas y García-López, 2018). Para contribuir a este campo, el presente análisis combina la teoría de la gobernanza colaborativa con herramientas del ARS aplicadas al plano discursivo, con el objetivo de mapear cómo se articulan —o se fragmentan— los discursos en dos conflictos hídricos locales en México. A partir del análisis comparativo de dos casos —Mexicali (Baja California) y la subcuenca del río Pixquiatic (Veracruz)—, se examina cómo los actores coproducen significados en contextos de gobernanza institucional fragmentada.

Contextos locales y conflicto del agua en Pixquiatic y Mexicali

Esta sección ofrece un análisis detallado de dos casos de conflicto hídrico incluidos en el estudio, con el fin de contrastar sus configuraciones discursivas e institucionales en distintos entornos de gobernanza: la cuenca del río Pixquiatic en Veracruz y la ciudad de Mexicali en Baja California. Ambos casos ilustran escenarios contrastantes de gobernanza del agua en México, caracterizados por diferentes trayectorias institucionales, dinámicas sociales y marcos discursivos. Mientras que el Pixquiatic representa una experiencia de gestión participativa con antecedentes de colaboración socioambiental, Mexicali ejemplifica un conflicto urbano marcado por la movilización social frente a la ley estatal de aguas de 2016.

Conflicto del agua en Pixquiatic

El conflicto socioambiental en la cuenca del río Pixquiatic se enmarca en una historia de tensiones entre conservación ecológica, gestión hídrica y demandas territoriales. Esta subcuenca, localizada en el centro del estado de Veracruz, México, forma parte de la cuenca del río Actopan y cubre aproximadamente 10 727 hectáreas. Se ex-

tiende a lo largo de cinco municipios –entre ellos Xalapa, Coatepec y Tlalnahuayocan– y está habitada por cerca de 7 800 personas en 56 comunidades locales (Vidriales-Chan *et al.*, 2012; Paré y Gerez, 2012). El territorio presenta una notable diversidad ecológica y de usos de suelo, con bosque mesófilo de montaña, cafetales bajo sombra y zonas agrícolas (Menchaca, 2021), lo cual refleja la diversidad de intereses en torno a las formas de uso del territorio y sus recursos. Además de la riqueza ambiental y la diversidad de uso de suelo, la subcuenca tiene un papel estratégico en el suministro del recurso hídrico, pues provee cerca de 40% del agua potable que consume la ciudad de Xalapa (García-Coll *et al.*, 2019).

En este contexto, el “Programa de Compensación por Servicios Ambientales en la Cuenca del Río Pixquiac” (Prosapix) surge como un intento de armonizar intereses diversos mediante un esquema de pago por servicios hidrológicos. Su principal objetivo es conservar los ecosistemas forestales que regulan el suministro de agua, a través de incentivos económicos directos a los propietarios de bosques, promoviendo, al mismo tiempo, la participación comunitaria y la corresponsabilidad institucional (Menchaca, 2021). El programa tiene sus raíces en 2003, cuando comenzó a operar bajo el esquema nacional de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH), coordinado por la Comisión Nacional Forestal (Conafor), con un enfoque centralizado y financiamiento exclusivamente federal (Langle *et al.*, 2020; Nava *et al.*, 2018).

Sin embargo, las limitaciones del modelo nacional llevaron a una transformación significativa en 2008, cuando se dio paso a una versión más localizada con la creación de Prosapix. Este nuevo modelo, impulsado por una alianza entre el Ayuntamiento de Xalapa, la ONG Sendas A.C. y la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento (CMAS), promovió un esquema de cofinanciamiento, donde Conafor continuó aportando 50% de los pagos, mientras que el resto provino de fondos municipales y de las contribuciones voluntarias de los usuarios del agua (Saldaña-Herrera, 2013; Menchaca, 2021).

La legitimidad del esquema se vio fortalecida por la existencia del Comité de Cuenca del Río Pixquiac, establecido en 2006 (Comité de Cuenca del Río Pixquiac, 2009). Siendo esta una instancia de go-

bernanza incluyente, con representación de comunidades, dependencias públicas, organizaciones civiles y el sector académico, este comité asumió funciones clave en la planeación y el seguimiento del programa: desde la identificación de zonas prioritarias –utilizando herramientas técnicas como mapas de cobertura forestal, pendientes y presión urbana– hasta la validación social de beneficiarios (Menchaca, 2021; Nava *et al.*, 2018).

No obstante, el diseño participativo y los logros en conservación no estuvieron exentos de conflictos. La superposición de esquemas –como el traslado de 32% de las parcelas del PSAH nacional al esquema local– generó disputas por la distribución de los beneficios, al tiempo que algunas comunidades fueron excluidas del proceso. Estas tensiones se intensificaron dentro de un entorno institucional fragmentado, donde los marcos normativos y las prioridades entre actores rurales, urbanos y estatales resultaron muchas veces contradictorios (Langle *et al.*, 2020; Menchaca, 2021). Así, el caso del Pixquiac revela las complejidades inherentes a la gestión ambiental en contextos de alta interdependencia social y ecológica, donde las soluciones técnicas deben enfrentarse a las disputas por significado, legitimidad y representación.

Conflicto del Agua en Mexicali

La ciudad de Mexicali se encuentra en el noroeste de México, en el estado de Baja California; dentro del Valle de Mexicali, ésta es una región desértica de clima árido y temperaturas extremas durante el verano. Esta zona forma parte de la cuenca del río Colorado, uno de los sistemas fluviales más regulados y conflictivos de América del Norte. El valle colinda con el estado de California, en EE.UU., y ha sido históricamente un centro clave de producción agrícola gracias al sistema de riego que opera desde inicios del siglo xx, principalmente a través del canal “Todo Americano” y la infraestructura del Distrito de Riego 014 (Cortez, 2011; Niño, 2019; Menchaca, 2021).

El valle de Mexicali se localiza en una región hidrográfica sumamente frágil, con escasez estructural de agua superficial, lo que obliga a depender también de fuentes subterráneas como el acuífero Valle de Mexicali, declarado en veda desde 1965 por su sobreexplotación (Márquez, 2021; Menchaca, 2021). A pesar de ello, la zona ha

sostenido un modelo agrícola intensivo, cultivando principalmente trigo, algodón, alfalfa y maíz (Niño, 2019; Menchaca, 2021).

Asimismo, el acceso al agua en Baja California está regido por el Tratado de Aguas de 1944 entre México y Estados Unidos, por el cual México recibe 1 850 000 metros cúbicos al año del río Colorado. Sin embargo, como advierte Cortez (2020), parte significativa de ese volumen se pierde por filtraciones y evaporación a lo largo de canales abiertos y obsoletos, lo que reduce el volumen de agua efectivamente disponible para los usuarios del valle.

Esta situación refleja una problemática estructural más amplia que abarca todo el estado de Baja California, donde ciudades como Ensenada enfrentan una creciente escasez hídrica debido a la sobreexplotación de acuíferos –como los de Maneadero y Guadalupe–, la baja recarga natural y la intrusión salina en los mantos subterráneos (Elizondo y Mendoza-Espinosa, 2020). En Ensenada se ha recurrido a estrategias como la desalación de agua marina, la construcción de un acueducto desde el río Colorado-Tijuana y el reúso de aguas residuales tratadas para irrigación e infiltración de acuíferos (Elizondo y Mendoza-Espinosa, 2020). Sin embargo, tanto en Mexicali como en otras zonas del estado, los subsidios al bombeo agrícola y la débil gobernanza institucional han perpetuado modelos insostenibles de uso del agua subterránea, exacerbando los riesgos socioambientales asociados al agotamiento de los acuíferos (Menchaca, 2021).

El conflicto por el agua en Mexicali tuvo dos detonantes fundamentales: por un lado, la aprobación de la Ley de Agua del Estado de Baja California en 2016, percibida por algunos como un intento de privatización del recurso; y por otro, la concesión de agua a la cervecera transnacional Constellation Brands, en una región marcada por el estrés hídrico. Ambos elementos generaron un amplio rechazo social y articularon una movilización ciudadana sin precedentes en defensa del derecho al agua.

La Ley de Agua del Estado de Baja California, aprobada a finales de diciembre de 2016 por la XXII Legislatura del Congreso estatal, fue impulsada por el Ejecutivo bajo un proceso legislativo acelerado conocido como *fast track*, lo que generó sospechas sobre su contenido y objetivos. La ley fue publicada oficialmente el 30 de diciembre

de ese año, en pleno periodo vacacional, lo cual fue percibido por amplios sectores de la sociedad como una maniobra para evitar el escrutinio público. Diversos colectivos ciudadanos interpretaron que esta legislación abría la puerta a la privatización del agua en un contexto de creciente escasez hídrica y opacidad institucional, lo que detonó una de las mayores movilizaciones sociales en la historia reciente de Mexicali (Cortez, 2020).

Esta coyuntura legal se entrelazó con otro eje de conflicto igualmente significativo: la oposición a la instalación de la planta cervecera Constellation Brands, que comenzó a tomar fuerza en paralelo. En efecto, el movimiento social en defensa del agua en Baja California tuvo su punto de partida en la ciudad de Mexicali, donde desde finales de 2015 se empezó a gestar una protesta ciudadana frente al proyecto de instalación de la planta cervecera de Constellation Brands (Cortez, 2020). La autorización de una concesión otorgada por el gobierno estatal, legalmente sustentada en la Ley de Aguas Nacionales expedida en 2016, se basó en criterios técnico-administrativos que permitían a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) otorgar volúmenes considerables del recurso sin requerir procesos de consulta previa a las comunidades locales (Márquez, 2021).

La controversia estalló en 2017, cuando se hizo público que el gobierno estatal había otorgado dicha concesión a la empresa, lo cual fue interpretado por los activistas como un intento de privatización del agua pública. Colectivos como Mexicali Resiste emergieron a partir de este momento como actores clave, denunciando que la concesión de agua a la empresa –otorgada por la Conagua bajo criterios de disponibilidad oficial– ponía en riesgo el abasto para la población y la agricultura local. Esta preocupación se vio reforzada por estudios y reportes que señalaban el alto nivel de sobreconcesión y estrés hídrico en los acuíferos de la región, particularmente el acuífero Valle de Mexicali, declarado en veda desde 1965 y en déficit crítico desde hace décadas (Niño, 2019; Márquez, 2021; Menchaca, 2021).

Según Gallardo (2022), el movimiento logró visibilizar cómo el modelo de gestión hídrica se articulaba con una lógica extractivista, promovida desde el Estado en favor de intereses privados. El movimiento se expandió rápidamente hacia otras ciudades de Baja

California, como Tijuana, Ensenada, Tecate y San Quintín, donde actores diversos –organizaciones ambientalistas, comunidades campesinas, pueblos indígenas (Cucapá), académicos y defensores del derecho humano al agua– se sumaron al rechazo al modelo de gestión extractivista del recurso hídrico (Gallardo, 2022).

Gracias a la articulación regional de diversos actores, el movimiento fue más allá de la denuncia local, construyendo una narrativa colectiva que ponía en el centro el derecho humano al agua, la justicia ambiental y la crítica al extractivismo hídrico (Gallardo, 2022). Esta narrativa cuestionaba no sólo la legalidad del otorgamiento de concesiones, sino también la legitimidad de un marco institucional de la Ley de Aguas que privilegiaba a las industrias transnacionales sobre las comunidades locales. La presión social fue tan contundente que, apenas el 17 de enero de 2017, la misma Legislatura que había aprobado la ley de Aguas de 2016 terminó abrogándola.

Aproximación metodológica para el análisis de redes discursivas y la gobernanza colaborativa

Este estudio adopta un enfoque metodológico mixto que combina el análisis cualitativo de narrativas con herramientas cuantitativas de análisis de redes sociales (ARS), con el objetivo de explorar cómo la configuración semántica de los discursos incide en la fragmentación institucional y en las posibilidades de gobernanza colaborativa en conflictos hídricos. La pregunta rectora es: ¿cómo se estructuran las redes discursivas en contextos de conflicto y qué implicaciones tiene su configuración para la articulación institucional?

La metodología de ARS aplicada a dos casos de estudio –Mexicali, Baja California y la subcuenca del río Pixquiac en Veracruz– nos permitió identificar, a partir de información cualitativa, los principales discursos de los diferentes actores sociales que se encuentran embebidos en torno a un conflicto hídrico y generar una red semántica de discurso. Así mismo, esta metodología nos permitió analizar, de forma transversal, las redes semánticas a través del estudio comparativo de los patrones e interconexiones entre los diferen-

tes discursos sobre conflictos hídricos que suceden en los dos casos analizados.

Específicamente, entre 2017 y 2018 se levantaron datos cualitativos a través de entrevistas semiestructuradas que se aplicaron en diferentes momentos a distintos actores sociales involucrados en los casos de estudio ya reseñados. La pregunta principal que se consideró para el desarrollo del análisis que aquí se presenta, fue: “Desde su perspectiva, ¿cuáles considera han sido los principales detonantes del conflicto por agua?”

La información que se obtuvo se utilizó para construir redes de afiliación en torno a los diferentes discursos y perspectivas de los actores sobre el surgimiento de los distintos conflictos hídricos. Las redes, en general, son representaciones de sistemas en donde los actores (nodos) están conectados por relaciones (vínculos) (Wasserman y Faust, 1994). La mayoría de las redes se definen como redes de un modo, es decir, como un conjunto de nodos que son similares entre sí. Por ejemplo, en el caso hipotético de que se preguntara quién es amigo de quién, todos los nodos en este caso serían iguales, es decir serían todos amigos. Sin embargo, existen redes de dos modos, también conocidas como redes de afiliación o bipartitas (Borgatti y Everett, 1997; Latapy *et al.*, 2008). Estas redes están constituidas por dos conjuntos diferentes de nodos donde los vínculos existentes pertenecen a diferentes conjuntos. Por ejemplo, si quisiéramos saber qué personas asisten a qué eventos, los dos conjuntos de nodos serían, por un lado, las personas y, por el otro, los eventos. En este caso, no existe una matriz simétrica, pues un conjunto corresponde a los actores y el otro a las actividades.




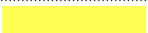
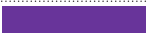

En este contexto, en el análisis de redes sociales, el término “afiliación” generalmente se refiere a datos de membresía o participación, estos datos tratan de identificar qué actores han participado en qué eventos. A sí mismo, los datos de membresía o coparticipación en grupos o eventos es un indicador importante que permite establecer la relevancia de los vínculos. Por ejemplo, la existencia de este tipo de vínculos puede ser indicador de que ciertas relaciones que subyacen en las redes sociales pueden ser más importantes que otros o que ciertos eventos son más centrales o que influyen más que otros en una red.

Por otro lado, los análisis de afiliación pueden describir distintas entidades –no sólo personas–, por ejemplo, organizaciones, individuos, conceptos, entre otros (Wasserman y Faust, 1994). En el campo del análisis del discurso, el análisis de redes semánticas permite visualizar la coocurrencia de temas, así como la frecuencia con la que ocurre un tema o un evento en el cuerpo de un texto (Doerfel y Barnett, 1999). En este caso, las redes de afiliación intentan analizar de forma cuantitativa las principales causas del surgimiento del conflicto hídrico de cada uno de los casos de estudio siguiendo el siguiente diseño conceptual.

La relación de afiliación se describe de la siguiente forma:

Actores: por cada caso de estudio se identificó a cada uno de los actores clave dentro del conflicto, a partir de ahí se generó una lista de actores llamada “lista de nodos”. Cada actor se etiquetó con un código el cual tiene dos componentes: 1] Dos o tres letras que determinan el tipo de actor (véase FIGURA 1). Por ejemplo, organización civil (OC), organización gubernamental (OG), organización no gubernamental (ONG), campesinos (CAM), comerciante (COM), actor político (AP). 2] Identificador numérico que consta de dos o tres dígitos al final de su código, por ejemplo: ONG_1; ONG_2.

FIGURA 1. EJEMPLO DE LA CODIFICACIÓN DE ACTORES

	Sociedad civil (OC)
	Organizaciones no gubernamentales (ONG)
	Organizaciones de gobierno (OG)
	Asociaciones civiles (AC)
	Academia (ACA)
	Industria (IND)

Fuente: Elaboración propia.

Eventos: Aquí los eventos se refieren a las causas del conflicto. Por cada caso se analizó el texto de las entrevistas semiestructuradas siguiendo la lista de actores relevantes (lista de nodos), con el objetivo de identificar las percepciones que cada actor tiene sobre

las principales causas del conflicto. De cada caso de estudio, se generó una lista de conflictos (eventos). A cada conflicto se le etiquetó con un código de identificación, por ejemplo: Derecho a la Salud: DS; Derecho Humano al Agua: DHA.

Matrices: Por cada caso de estudio se generó una matriz “de dos modos” usando Excel y en total se generaron dos matrices. Como ya se había aclarado, una red de dos modos consta de dos conjuntos de unidades: personas y eventos. La matriz, en este caso, establece la relación entre los actores relevantes (egos) de cada conflicto y sus discursos (eventos) en torno a las principales causas del conflicto. Donde “i” representa la coocurrencia de un actor con los eventos (conflictos) y “o” cuando no existe tal coocurrencia.

Para lograr establecer la cocurrencia entre los actores y los conflictos (eventos), se le dio mayor énfasis al conjunto de eventos que representan los conflictos, para que la cocurrencia de los eventos se pudiera determinar numéricamente. Por tal razón, la matriz de “dos modos” se transformó en una matriz de “un modo”, al trasponer la matriz para tener una matriz de adyacencia que describa la cocurrencia de los conflictos. Esto se hizo para cada matriz de cada caso de estudio.

Métricas y visualización para el análisis de redes y la cohesión estructural

La cohesión estructural se define como el número mínimo de nodos que, si se eliminan de un grupo, desconectarían una relación. Markovsky y Lawler (1994) argumentan que la cohesión comienza cuando cada nodo puede llegar a cualquier otro nodo a través, al menos, de un camino de distancia. Entre menos caminos se tengan para unir a los nodos de una red, se dice que la cohesión estructural es débil. En contraste, entre más caminos independientes permitan unir a un nodo con otros nodos, se dice que la cohesión es mayor.

Se utilizaron dos tipos de métricas de redes para el análisis de discursos de los 2 casos de estudio sobre conflictos de agua: 1] el nivel estructural se midió mediante la cohesión de las redes para conocer la fragmentación de la red y 2] y las medidas a nivel evento/discurso se obtuvieron a través de un análisis de centralización.

Nivel estructural: cohesión de las redes

Distancia entre los actores (geodesic measure) (DA): Mide el camino más corto que cada miembro de la red tiene con el resto de los miembros. La medida va de 1 camino de distancia, 2 caminos, hasta n distancia. Entre más cohesiva es una red se espera que la DA sea baja y entre menos cohesión se espera que la DA sea alta. Si DA es baja (cerca a 1), indica que la mayoría de los nodos están muy conectados entre sí y la red está cohesionada, por lo tanto, se tiene mayor posibilidad de construir narrativas comunes y condiciones favorables para gobernanza colaborativa. En contraste, si DA es alta, significa que hay nodos periféricos o subgrupos poco conectados, entonces existe fragmentación discursiva, lo cual puede significar que se obstaculiza la coordinación interinstitucional.

Medida de densidad (density measure): Esta es otra medida de cohesión que mide el porcentaje de conexión de una red, es decir, qué tan bien están conectados todos los nodos en término de las posibles conexiones que puede tener la red. Por ejemplo, si la red es de 24 nodos (24x24), la máxima conexión es de 576 que representa el 100% de conexión. En términos de redes sociales la media va de 1=100% de conexión a 0=0% de conexión, donde 1 representa una alta conectividad y 0 ninguna conexión. En términos de gobernanza, una alta densidad sugiere la existencia de marcos compartidos que facilitan la coordinación, mientras que redes dispersas reflejan fragmentación institucional y ausencia de interpretaciones comunes.

Coefficiente de agregación (clustering coefficient): Esta medida muestra la tendencia de los nodos a agruparse, midiendo la tendencia de las redes a tener triadas, es decir, a presentar una alta concentración de grupos cohesivos. Donde 0 representa baja concentración y 1 una alta concentración. Agrupamientos muy cerrados pueden reflejar coaliciones discursivas que, si son excluyentes, reproducen la fragmentación.

Nivel evento/discurso: análisis de centralización

Centralización es una medida que determina el grado de concentración o dispersión en la distribución espacial de la red. En este con-

texto, la centralidad puede denotar la importancia, prominencia o poder de un evento (conflicto) en la red (Knoke y Yang, 2008). Este estudio consideró tres medidas de centralidad:

Centralidad por grado (degree). Se refiere al número de vínculos de coocurrencia que tiene un evento (conflicto) en la red. Pocos temas muy centrales sugieren convergencia discursiva en torno a conceptos clave.

Centralidad por intermediación (betwens). Esta medida ilustra el grado en que un evento (conflicto) está directamente conectado con otro evento (conflicto) y que no están directamente conectadas entre sí (Freeman, 1977). Temas puente revelan dependencia entre *clusters* y necesidad de coordinación.

Centralidad del vector propio (eigenvector centrality). Mide la influencia global de un evento (conflicto) en la red (Bonacich, 1987). Los nodos que poseen un valor alto de esta medida de centralidad están conectados a muchos nodos que a su vez están bien conectados, es decir, grupos grandes altamente cohesivos. En esta última métrica se asignan puntuaciones relativas a todos los eventos (conflictos) de la red, de modo que se asigna mayor importancia a los vínculos con eventos (conflictos) más centrales. Temas conectados con otros temas influyentes nos hablan de que existe un núcleo semántico fuerte, es decir, un marco común.

Visualización y análisis de las redes

Finalmente, se utilizó el software Gephi (versión 0.9.2) para visualizar los datos de las dos redes de conflictos, donde el color de los nodos indica la afiliación de cada evento (conflicto), el tamaño de los nodos se escala por el grado de centralidad del nodo y el ancho del enlace representa la frecuencia de coocurrencia de los eventos. Así mismo, se utilizó software de Ucinet (versión 6.682) para realizar los análisis de centralidad y cohesión para cada caso de estudio como se describe en la siguiente sección.

Resultados: redes semánticas y fragmentación institucional desde la gobernanza colaborativa

El análisis semántico de las redes discursivas en los casos de Mexicali y la cuenca del Pixquiac, revela diferencias significativas en la forma en que se coproducen los significados en contextos de gobernanza hídrica fragmentada. A partir de las métricas de análisis de redes sociales es posible vincular la estructura de los discursos con los elementos de la gobernanza colaborativa, en particular, aquellos relacionados con la cohesión, los marcos comunes de entendimiento, la articulación institucional y los resultados colectivos.

Análisis a nivel estructural

Número de vínculos (number of ties): Mexicali presenta 258 vínculos frente a 158 en Pixquiac (véase la TABLA 1), lo que indica que el primero tiene una mayor interconexión temática entre los discursos. Este nivel de conectividad sugiere que, pese a la conflictividad y desconfianza institucional en Mexicali, existe un entramado discursivo más denso, lo que potencialmente reduce los costos de coordinación y favorece la construcción de narrativas colectivas frente a una amenaza común. En Pixquiac, el menor número de vínculos refleja una estructura discursiva más acotada, posiblemente asociada a una institucionalidad más formalizada, pero con menor interacción semántica entre actores.

TABLA 1. MEDIDAS ESTRUCTURALES

MÉTRICAS DE REDES	MEXICALI, BAJA CALIFORNIA	CUENCA PIXQUIAC, VERACRUZ
1. Número de vínculos	258	158
2. Medida Geodésica	1.15	1.34
3. Densidad	0.75	0.65
4. Coeficiente de Agregación	0.909	0.793

Fuente: elaboración propia.

Densidad (density measure): La densidad de Mexicali (0.75) supera a la de Pixquiac (0.65), evidenciando un grado más alto de interconexión relativa. Esto indica que en Mexicali los discursos comparten marcos más convergentes, lo que facilita la generación de consensos mínimos, elemento fundamental en la gobernanza colaborativa. En Pixquiac, la menor densidad sugiere una mayor diversidad o fragmentación semántica, lo que puede traducirse en tensiones entre visiones institucionales y comunitarias.

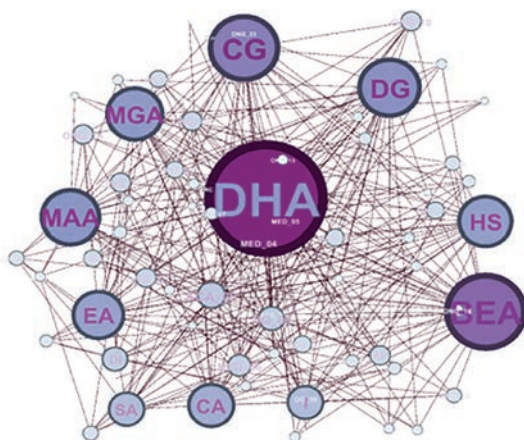
Coefficiente de agregación (clustering coefficient): Mexicali (0.909) muestra una mayor tendencia a formar clústeres cohesivos que Pixquiac (0.793). Si bien esto implica la existencia de subgrupos muy articulados que refuerzan la cohesión interna, también puede reflejar la consolidación de coaliciones discursivas con potencial excluyente. En el caso de Mexicali, esta cohesión fue instrumental para movilizar una narrativa antagonista que dio cohesión al movimiento social. En Pixquiac, el menor *clustering* indica una articulación más abierta, aunque menos intensa, consistente con procesos institucionalizados, pero no exentos de tensiones.

Análisis a nivel evento/discurso

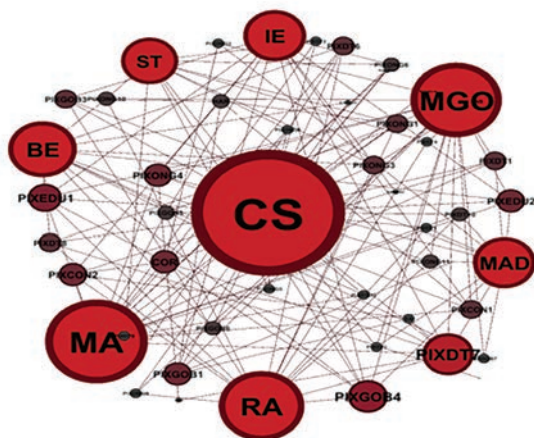
El análisis comparativo de centralidad revela diferencias significativas en la estructuración temática de los discursos en ambos casos. En Mexicali, los conceptos con mayor centralidad por grado son “Derecho humano al agua” (0.399), “Beneficios económicos” (0.330) y “Corrupción gubernamental” (0.297), configurando un núcleo semántico articulado en torno a la defensa de derechos, la crítica institucional y el rechazo a la privatización del recurso. Este patrón se ve reforzado por los valores de centralidad de vector propio, que muestran que estos conceptos están conectados con otros temas igualmente influyentes, indicando una red cohesiva con fuerte potencial de articulación narrativa. En contraste, en la cuenca del Pixquiac, los temas centrales son “Conservación” (0.363), “Medio ambiente” (0.256) y “Mala gobernanza” (0.244), lo que sugiere una estructura discursiva centrada en principios ecológicos e institucionales (véase FIGURA 2 y TABLA 2). No obstante, la distribución de la centralidad temática es más dispersa y los valores de *eigenvector*

FIGURA 2. ANÁLISIS DE CENTRALIDAD DE LOS DISCURSOS EN LOS CASOS DE ESTUDIO

1. Red Mexicali, Baja California



2. Red Pixquix, Veracruz



Fuente: elaboración propia.

relativamente bajos reflejan una menor concentración de influencia semántica (véase la TABLA 1).

La centralidad por intermediación (*betweenness*) revela patrones diferenciados en la función articuladora de ciertos conceptos. En Mexicali, “Escasez de agua” (4.568) y “Mala gobernanza del agua” (3.432) funcionan como puentes entre discursos técnicos, políticos y sociales, permitiendo la integración de múltiples perspectivas en una narrativa común de resistencia (véase la TABLA 2). Esta configuración se alinea con los principios de gobernanza colaborativa en contextos de crisis, donde una amenaza compartida puede activar procesos de coordinación incluso en ausencia de estructuras institucionales formales. En el Pixquiac, la centralidad por intermediación de “Conservación” (12.772), “Respeto a acuerdos gubernamentales” y “Beneficio económico” (ambos con 8.222) muestra una alta dependencia de nodos específicos para conectar discursos diversos, lo cual revela una estructura discursiva más frágil, vulnerable a la fragmentación simbólica ante disputas por legitimidad o distribución de beneficios (véase la TABLA 2).

En conjunto, los resultados sugieren que la red semántica de Mexicali, pese a surgir en un entorno de desconfianza institucional, presenta una mayor cohesión temática y resiliencia narrativa, lo cual facilitó la acción colectiva. Por el contrario, en Pixquiac, donde existen arreglos formales de participación, la articulación discursiva muestra mayor dispersión y dependencia de conceptos puente, lo que limita la consolidación de marcos compartidos estables para la gobernanza colaborativa.

Discusión de los resultados

Los resultados muestran que las configuraciones de red influyen directamente en la capacidad para sostener procesos colaborativos, confirmando la importancia de la estructura social para la acción colectiva (Ansell y Gash, 2008; Bodin, 2020). En Mexicali, la alta cohesión estructural (densidad 0.75, baja distancia geodésica) y la redundancia en nodos puente generaron un entorno propicio para la comunicación sostenida y la construcción de entendimientos

TABLA 2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE CENTRALIDAD POR CONFLICTO EN LOS CASOS DE ESTUDIO

BAJA CALIFORNIA	CONFLICTO	NDEGREE	EIGENVECTOR	BETWEENNESS
Derecho humano al agua	DHA	0.399	0.046	1.068
Beneficios económicos	BE	0.330	-0.334	1.068
Corrupción gubernamental	CG	0.297	-0.458	1.068
Derechos en general	DG	0.264	-0.389	1.068
Escasez de agua	EA	0.243	0.085	4.568
Mala administración del agua	MAA	0.238	0.023	1.068
Hartazgo social	HS	0.208	-0.369	1.068
Calidad del agua	CA	0.205	0.097	0.432
Soberanía alimentaria	SA	0.165	-0.284	0.678
Infraestructura	I	0.144	0.810	3.432
Desinformación	DI	0.109	0.963	3.432
Activismo político	AP	0.104	0.453	0.000
Cuidado del medio ambiente	CMA	0.089	0.028	0.400
Libertad de expresión	LE	0.068	0.063	0.083
Derecho a la salud	DS	0.045	-0.09	0.000
Restauración de cuenca	RC	0.035	0.074	0.000
Mala gobernanza del agua	MGA	0.21	1.000	4.568
Cambio climático	CC	0.007	0.099	0.000

TABLA 2. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE CENTRALIDAD POR CONFLICTO EN LOS CASOS DE ESTUDIO (CONTINUACIÓN)

CUENCA DEL PIXQUIAC, VERACRUZ	CONFLICTO	NDEGREE	EIGENVECTOR	BETWEENNESS
Conservación	CS	0.363	-0.592	12.772
Medio ambiente	MA	0.256	-0.615	2.472
Mala gobernanza	MGO	0.244	1.000	2.022
Respeto a acuerdos de gobierno	RA	0.233	-0.170	8.222
Infraestructura	I	0.211	0.426	2.022
Beneficio económico	BE	0.200	0.133	8.222
Mala administración	MAD	0.178	0.759	0.472
Soberanía territorial	ST	0.122	-0.763	1.161
Corrupción gubernamental	COR	0.122	0.388	0.236
Hartazgo social	HAR	0.063	0.024	1.161
Inseguridad	INS	0.037	-0.238	0.25
Activismo político	ACT	0.019	0.068	0.000
Soberanía alimentaria	SA	0.015	-0.059	0.000
Derechos en general	DER	0.015	-0.085	0.000
Derecho a la salud	DS	0.045	-0.09	0.000
Escasez de agua	EA	0.070	0.148	1.536

Fuente: elaboración propia.

compartidos, condiciones esenciales para la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008: 555). Por el contrario, Pixquiac, con menor densidad (0.65) y dependencia de pocos *brokers*, enfrenta mayor vulnerabilidad a la fragmentación y dificultades para integrar visiones diversas, aun cuando cuenta con arreglos institucionales formales.

Si bien la hipótesis planteaba que la debilidad institucional conduce a redes fragmentadas sin nodos articuladores, los hallazgos la confirman sólo parcialmente. En Pixquiac, la fragmentación discursiva coincide con lo esperado, pero Mexicali contradice esta lógica. En efecto, Mexicali, pese a carecer de estructuras participativas consolidadas, logró articular una red densa con múltiples conceptos puente, condición que facilitó la movilización social contra la privatización. Esto sugiere que la relación entre institucionalidad y fragmentación no es lineal, sino mediada por factores como la percepción de amenaza común y la emergencia de narrativas hegemónicas (Hajer, 2005).

Los valores de centralidad por intermediación refuerzan este contraste. En Mexicali, la intermediación se distribuye entre varios conceptos (escasez de agua o corrupción), lo que otorga resiliencia narrativa al reducir la dependencia de un único elemento para mantener conectada la red. Este patrón coincide con la tesis de Bodin (2020), según la cual las redes con múltiples corredores y redundancia estructural son más robustas ante choques. Esto quiere decir que, si se rompe un vínculo, hay otros que mantienen unidas las partes, lo que hace que la red sea más fuerte y difícil de fragmentar. En cambio, Pixquiac concentra la intermediación en conservación (12.7) y respeto a acuerdos (8.2), replicando el riesgo señalado por Prell *et al.* (2009), que establece que cuando la conectividad depende de pocos nodos, la red es frágil y susceptible a bloqueos u obstáculos, lo cual impiden que la red funcione bien.

La diferencia entre ambos casos se alinea con lo señalado por Zelli (2013), la fragmentación es inherente a la gobernanza ambiental, pero sus consecuencias dependen de la capacidad para generar mecanismos de coordinación. En Mexicali, la cohesión discursiva funcionó como un mecanismo informal que compensó déficits institucionales (falta o debilidad en las instituciones y sus reglas),

mientras que en Pixquiac, pese a su diseño participativo, las brechas discursivas dificultaron la consolidación de marcos comunes. Esto confirma que la efectividad de los arreglos colaborativos depende no sólo de las reglas formales, sino también de la calidad de las interacciones y la distribución del poder narrativo (Heikkilä y Gerlak, 2018).

Los resultados de este análisis refuerzan la idea de Lubell (2014) de que las redes con estructuras cerradas y alta cohesión reducen los riesgos asociados a la cooperación y facilitan la coordinación en entornos institucionales complejos. Además, sugieren que la resiliencia de las redes discursivas no deriva exclusivamente del diseño formal de las instituciones, sino de la capacidad de construir narrativas hegemónicas y puentes semánticos que integren visiones divergentes. Para la práctica, esto implica que fortalecer la gobernanza colaborativa requiere no sólo de la participación de los actores, sino también fomentar vínculos horizontales y diversidad discursiva que eviten la captura por *brokers* únicos, garantizando procesos deliberativos más inclusivos y adaptativos. Ello implicaría construir mecanismos que permitan incluir la diversidad de problemáticas, experiencias y conocimientos territorialmente situados.

Conclusiones

Este estudio evidencia que los conflictos por el agua no son sólo resultado de carencias institucionales, sino que se coproducen a través de interacciones discursivas que definen los marcos del debate, las posiciones legítimas y las oportunidades de cooperación. El análisis de redes muestra que estas dinámicas discursivas pueden generar estructuras más o menos cohesionadas que influyen en la gobernanza colaborativa.

Estos hallazgos indican que los conflictos hídricos no dependen sólo de la fortaleza institucional, sino también de la calidad de las interacciones entre actores y de la capacidad para generar marcos narrativos compartidos. Desde la perspectiva de política pública, este análisis ofrece evidencia para diseñar procesos participativos que incrementen cohesión y resiliencia en las redes sociales,

mediante: 1] la creación de espacios deliberativos inclusivos, 2] la promoción de vínculos horizontales entre actores para reducir asimetrías y 3] la diversificación de narrativas que evite la captura del debate por pocos nodos. Estas estrategias, no sólo fortalecen la gobernanza colaborativa, sino que contribuyen a disminuir los riesgos de escalamiento de conflictos, al ofrecer canales más eficaces para la negociación y la construcción de acuerdos.

En términos teóricos, el estudio confirma la relevancia de las propiedades estructurales de las redes –densidad, distribución del poder discursivo e intermediación– para explicar dinámicas de cooperación y prevención de conflictos, complementando enfoques centrados exclusivamente en el diseño institucional. Futuros estudios deberían examinar cómo evoluciona esta cohesión discursiva en el tiempo y qué mecanismos permiten convertirla en arreglos institucionales estables, condición indispensable para enfrentar desafíos complejos en la gestión del agua. Así mismo, es de interés para futuros trabajos, analizar cómo intervienen las realidades territoriales en la construcción de las diversas narrativas que acaban dando forma al problema público de la gestión del agua.

Referencias

- Andreas, T., Pacheco-Vega, R. y Baldwin, E. (2019). Evolutionary Institutional Change and Performance in Polycentric Governance. En Andreas, T., William, A., Blomquist y Dustin, E. (eds.). *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity*. Cambridge, Cambridge University Press, 91-110.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Berardo, R. (2014). Bridging and Bonding Capital in Two-Mode Collaboration Networks. *Policy Studies Journal*, 42 (2), 197-225. <https://doi.org/10.1111/psj.12056>.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J. y Wester, P. (2016). Hydrosocial Territories: A Political Ecology Perspective. *Water International*, 41 (1), 1-14.

- Bodin, Ö. y Crona, B. I. (2009). The Role of Social Networks in natural Resource Governance: What Relational Patterns Make a Difference? *Global Environmental Change*, 19 (3), 366-374.
- Bonacich, P. (1987). Power and Centrality: A Family of Measures. *American Journal of Sociology*, 92 (5), 1170-1182. <https://doi.org/10.1086/228631>.
- Borgatti, S. P. y Everett, M. G. (1997). Network Analysis of Two-Mode Data. *Social Networks*, 19 (3), 243-269. [https://doi.org/10.1016/S0378-8733\(96\)00301-2](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(96)00301-2).
- Borgatti, S. P., Everett, M. G. y Freeman, L. C. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, Analytic Technologies.
- Comité de Cuenca del Río Pixquiac (2009). *¿Qué es el Comité de Cuenca del Río Pixquiac?* México, Comité de Cuenca del Río Pixquiac. <https://comitecuencapixquiac.wordpress.com/%c2%bfque-es-el-comite-de-cuenca-del-rio-pixquiac/>.
- Conagua. (2012). *Estadísticas del agua en México 2012*. Comisión Nacional del Agua.
- _____ (2018). *Estadísticas del agua en México 2018*. Comisión Nacional del Agua.
- Cortez, L. A. (2011). Gestión y manejo del agua: el papel de los usuarios agrícolas del Valle de Mexicali. *Revista Problemas del Desarrollo*, 167 (42).
- _____ (2020). Elementos de Conflicto socioambiental: la cervecera Constellation Brands y el agua de Mexicali. *Frontera Norte*, Vol. 32.
- Doerfel, M. L. y Barnett, G. A. (1999). A Semantic Network Analysis of the International Communication Association. *Human Communication Research*, 25 (4), 589-603.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Elizondo, L. S. y Mendoza-Espinosa, L. G. (2020). Un análisis de la escasez de agua en una ciudad sujeta a sequías: el caso de la ciudad de Ensenada, Baja California, México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 11 (2), 1-55.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.

- Freeman, L. C. (1977). A Set of Measures of Centrality Based on Betweenness. *Sociometry*, 40 (1), 35-41. <https://doi.org/10.2307/3033543>.
- Foucault, M. (1972). *The Archaeology of Knowledge*. Pantheon Books.
- García-Coll, I., Martínez-Otero, A. y Vidriales-Chan, G. (2019). *Balanced hídrico de la cuenca del río Pixquiac* [Informe técnico]. Proyecto: NCMA3-08-03: Delimitación de Zonas Prioritarias y Evaluación de los Mecanismos Existentes para el Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos en la Cuenca del río Pixquiac, Veracruz, México. <https://es.scribd.com/document/389750249/01-Anexo1-INFORME-BALANCE-HIDRICO1-pdf>.
- García de Loera, A., Esparza C. L., Pacheco-Vega R. e Hime del Carmen, R. (2020). Conflictos subnacionales por agua en México: una aproximación a los marcos de acción de la población en la cuenca del río Laja. En A. Ricardo Caldera Ortega y D. Tagle Zamora (eds.), *Agua en el bajío guanajuatense*. León, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 139-173.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>.
- Hajer, M. A. (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration & Society*, 36 (6), 624-647. <https://doi.org/10.1177/0095399704270586>.
- Heikkila, T., Schlager, E. y Davis M. W. (2011). The Role of Cross-Scale Institutional Linkages in Common Pool Resource Management: Assessing Interstate River Compacts. *Policy Studies Journal* 39 (1), 121-145, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00399.x/abstract>.
- Heikkila, T. y Gerlak, A. K. (2018). Working on Learning: How the Institutional Rules of Environmental Governance Matter. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61 (3), 373-389.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Knoke, D. y Yang, S. (2008). *Social Network Analysis*. Vol. 154, Thousand Oaks, Sage.

- Jatel, N. (2013). *Using Social Network Analysis to Make Invisible Human Actor Water Governance Networks Visible - The Case of the Okanagan Valley*. Canadá, The University of British Columbia.
- Langle-Flores, A., Aguilar Rodríguez, A., Romero-Urbe, H., Ros-Cuéllar, J. y Von Thaden, J. J. (2020). Multi-Level Social-Ecological Networks in a Payments for Ecosystem Services Programme in Central Veracruz, Mexico. *Environmental Conservation*, 47 (4), 1-7.
- Latapy, M., Magnien, C. y Del Vecchio, N. (2008). Basic Notions for the Analysis of Large Two-Mode Networks. *Social Networks*, 30 (1), 31-48. <https://doi.org/10.1016/j.socnet.2007.04.006>.
- Lubell, M., Mewhirter, J. y Berardo, R. (2020). The Origins of Conflict in Polycentric Governance Systems. *Public Administration Review* 80 (2), 222-233. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.13159>.
- Lubell, M., Mewhirter, J., Berardo, R. y Scholz, J. T. (2016). Transaction Costs and the Performance of Polycentric Governance Systems. *Public Administration Review*, 74 (4), 575-589.
- Lubell, M., Robins, G. y Wang, P. (2014). Network Structure and Institutional Complexity in An Ecology of Water Management games. *Ecology and Society*, 19 (4), 23. <https://doi.org/10.5751/ES-06880-190423>
- Markovsky, B. y Lawler, E. J. (1994). A New Theory of Group Solidarity. *Advances in Group Processes*, 11, 113-137.
- Márquez, F. (2021). El derecho al agua: el movimiento de las resistencias unidas contra la cervecera Constellation Brands. *Campos en Ciencias Sociales*, 10 (1).
- Menchaca, M. (2021). Gobernanza hídrica en la cuenca del Pixquiac: aprendizajes desde la conservación comunitaria. *UVserva, Revista de Divulgación de la Ciencia, la Técnica y Humanidades de la Universidad Veracruzana*, (12), 8-13.
- Morales, R., Del Carmen, H., García de Loera, A. y Pacheco-Vega, R. (2023). San Miguel de Allende, análisis de un conflicto por agua invisibilizado en un contexto urbano. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 30 (88), 149-187.

- _____. (2024). Conflictos por agua de baja intensidad: Un caso de estudio en Aguascalientes (México). *Perfiles Latinoamericanos*, 32 (63), 1-28.
- Moss, T. y Newig, J. (2010). Multilevel Water Governance and Problems of Scale: Setting the Stage for a Broader Debate. *Environmental Management*, 46 (1), 1-6. <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9531-1>.
- Niño, L. M. y García Leos, N. (2019). Participación ciudadana y defensa del agua en Mexicali: El movimiento contra Constellation Brands. *Vínculos*, 14, 171-190.
- OECD. (2013). *Making Water Reform Happen in Mexico*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264187894-en>.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- _____. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- _____. (2007). A Diagnostic Approach for Going Beyond Panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (39), 15181-15187. <https://doi.org/10.1073/pnas.0702288104>.
- _____. (2008). *Polycentric Systems as One Approach for Solving Collective- Action Problems*. Edward Elgar Publishing.
- Pacheco-Vega, R. (2014a). Conflictos intratables por el agua en México: el caso de la disputa por la presa El Zapotillo entre Guanajuato y Jalisco. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad* 74 (27), 221-60.
- _____. (2014b). Ostrom y la gobernanza del agua en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (6), 137-166.
- _____. (2018). Policy Styles in Mexico: Still Muddling Through Centralized Bureaucracy, Not Yet Through the Democratic Transition. En Jale, T. y Michael, H. (eds.) *Policy Styles and Policy-Making*. Nueva York, Routledge, 89-112.
- _____. (2020). Governing Urban Water Conflict through Watershed Councils - A Public Policy Analysis Approach and Critique. *Water*, 12 (1849), 1-26.
- _____. (2021). Teoría de conflictos socioambientales: un panorama de las diversas explicaciones del surgimiento de disputas por megaproyectos y extractivismos. En A. Azamar Alonso y C. A.

- Wallenius Rodríguez (eds.), *Llover sobre mojado: Conflictos socioambientales frente al extractivismo y megaproyectos en tiempos de crisis múltiple*. Ciudad de México, UNAM Xochimilco, 24-49.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A Conceptual Framework for analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes. *Global Environmental Change*, 19 (3), 354-365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>.
- Paré, L., Fuentes, T., Vidriales, G. y García Coll, I. (2012). Marco conceptual y metodológico. En L. Paré y P. Gerez (coords.), *Al filo del agua: Cogestión de la subcuenca del río Pixquiac, Veracruz*. Juan Pablos Editores/SeNdAS, A.C./Universidad Veracruzana/Semanart/INE/Universidad Iberoamericana, Puebla, 25-50.
- Redin Morales, H. D. C., García de Loera, A., y Pacheco-Vega, R. (2023). San Miguel de Allende, análisis de un conflicto por agua invisibilizado en un contexto urbano. *Espiral*. Guadalajara, 30 (88), 149-187.
- Redin Morales, H. D. C., Pacheco-Vega, R. y García de Loera, A. (2024). Conflictos por agua de baja intensidad: Un caso de estudio en Aguascalientes (México). *Perfiles latinoamericanos*, 32 (63).
- Ruiz Ortega, R. (2017). Conflictos socioambientales en torno al agua en México. En C. Denzin, F. Taboada y R. Pacheco-Vega (eds.). *El agua en México. Actores, sectores y paradigmas para una transformación social-ecológica*, Ciudad de México, Friedrich-Ebert-Stiftung, 57-78.
- Ruiz Ortega, R. y Pacheco-Vega, R. (2023). Instituciones y conflictos en torno al agua: el caso de Mazapil y Coyotepec. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 36 (102), 159-183.
- Stone, D. A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton.
- Scott, C. A. y Pablos, N. P. (2011). Innovating Resource Regimes: Water, Wastewater, and the Institutional Dynamics of Urban Hydraulic Reach in Northwest Mexico. *Geoforum*, 42 (4), 439-450.
- Vidriales Chan, G., García Coll, I., Martínez, A., Gerez, P. y Muñiz Castro, M. Á. (2012). Características del medio natural. En L. Paré y P. Gerez (coords.). *Al filo del agua: Cogestión de la subcuenca del río Pixquiac, Veracruz*. Juan Pablos Editores/SeNdAS,

- A.C./Universidad Veracruzana/Semanart//INE/Universidad Iberoamericana, Puebla, 75-134.
- Villamayor-Tomas, S., Grundmann, P., Epstein, G., Evans, T. y Kim-mich, C. (2015). The Water-Energy-Food Security Nexus Through the Lenses of the Value Chain and the Institutional Analysis and Development Frameworks. *Water Alternatives*, 8 (1), 735-755.
- Villamayor-Tomas, S. y García-López, G. (2018). Social Movements As Key Actors in Governing the Commons: Evidence From Community-Based Resource Management Cases Across the World. *Global Environmental Change*, 53, 114-126. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.09.005>.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Vol. 8. Cambridge University Press.
- Wilder, M. (2010). Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State–Citizen Relationship. *Ecology and Society*, 15 (2), 22.
- Young, O. R. (2002). *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Acale*. MIT Press.

Semblanzas

Adriana Aguilar Rodríguez

Doctora en Sociología por la Universidad de Manchester (Reino Unido). Maestra en Globalización y Desarrollo por la Universidad de Warwick (Reino Unido) y licenciada en Derecho por la UNAM.

Investigadora por México-Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. subsede Aguascalientes,

Adscrita a la agenda de política y territorio, su trabajo de investigación se centra en la gobernanza ambiental y el análisis de redes sociales, con énfasis en conflictos socioambientales, gobernanza colaborativa y redes policéntricas.

Algunas publicaciones:

- Langle-Flores, A., Aguilar Rodríguez, A., Romero-Uribe, H., Ros-Cuéllar, J. y Von Thaden, J. J. (2021). Multi-Level Social-Ecological Networks in a Payments for Ecosystem Services Programme

in Central Veracruz, Mexico. *Environmental Conservation*, 48 (1). <https://doi.org/10.1017/S0376892920000478>.

Langle-Flores, A., Dueñas-Rossell, M., Chávez-Dagostino, R. M. y Aguilar Rodríguez, A. (2025). Islas Marietas: Strengthening Polycentric Governance in Response to an MPA Tourism Ban. *Anthropocene Coasts*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s44218-025-00071-3>.

aaguilar@centrogeo.edu.mx.

<https://orcid.org/0000-0002-6590-3222>

Raúl Pacheco-Vega

Doctor en Manejo de Recursos y Estudios Ambientales por la Universidad de British Columbia, Canadá. Maestro en Economía de Cambio Tecnológico por la Universidad de Manchester, Inglaterra y Licenciado en Ingeniería Química por la Universidad de Guanajuato, México.

Profesor-investigador titular en el Laboratorio de Métodos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México.

Investigador Nacional Nivel 2 del SNI.

Miembro del Comité Ejecutivo de la International Association for the Study of the Commons.

Especialista en políticas públicas comparadas, su investigación se centra en la política ambiental particularmente en la gobernanza del agua, el saneamiento y la gestión de residuos sólidos.

Algunas Publicaciones:

Wu, F., Pacheco-Vega, R., Neill, K. O., Inoue, C. Y. A., Axelrod, M. (2026). *Teaching Global Environmental Politics: Looking Back to Move Forward*.

Pacheco-Vega, R. (2026). Water Policy. En M. van Gerven, C. Rothmayr Allison, K. Schubert (eds.), *Encyclopedia of Public Policy*. Springer, 1-10. https://link.springer.com/rwe/10.1007/978-3-030-90434-0_77-1.

Pacheco-Vega, R. (2025). *The Research Questions We Ask in Political Science: Designing*.

Pacheco-Vega, R. (2025). Research Projects that Blend Engaged Pluralism and Methodological Pluralism. En J. M. Box-Steffensmeier, D. Christenson, V. Sinclair-Chapman (eds.). *Oxford Handbook of Engaged Methodological Pluralism in Political Scienc.* Oxford University Press, 1-10. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192868282.013.73> (IASC) 2025-203.
 raul.pacheco-vega@flacso.edu.mx
<https://orcid.org/0000-0003-3468-5477>

Alfonso Langle-Flores

Doctor en Ciencias por el Instituto de Ecología A.C. (Inecol). Maestría en Ciencias del Manejo de Recursos Naturales. Licenciatura en Biología por la Universidad de Guadalajara.

Investigador posdoctoral en el Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara.

Investigador Nacional Nivel 1 del SNII.

Líneas de investigación: gobernanza y resiliencia de sistemas socioecológicos, utilizando enfoques de análisis de redes para evaluar la arquitectura de las políticas ambientales y la gobernanza de Áreas Naturales Protegidas.

Algunas publicaciones:

Langle-Flores, A., Ocelík, P. y Pérez-Maqueo, O. (2017). The Role of Social Networks in the Sustainability Transformation of Cabo Pulmo: A Multiplex Perspective. *Journal of Coastal Research*, 77, 102-114. DOI:10.2112/SI77-014.1.

Langle-Flores, A., Aguilar Rodríguez, A., Romero-Uribe, H., Ros-Cuéllar, J. y Von Thaden, J. J. (2021). Multi-Level Social-Ecological Networks in Payments for Ecosystem Services Programme in Central Veracruz, Mexico. *Environmental Conservation*, 48 (1). <https://doi.org/10.1017/S0376892920000478>.

Langle-Flores, A., Dueñas-Rossell, M., Chávez-Dagostino, R. M. y Aguilar Rodríguez, A. (2025). Islas Marietas: Strengthening Polycentric Governance in Response to an MPA Tourism Ban. *Anthropocene Coasts*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s44218-025-00071-3>.

alfonsolangle@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2585-8049>

Mauricio Cervantes Salas

Doctor en Estudios de Población, Maestro en Demografía por El Colegio de México A.C. y Biólogo por la UNAM.

Profesor Investigador del Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A.C. (CentroGeo) sede CDMX.

Coordinador Académico de la Maestría en Planeación Espacial del CentroGeo.

Investigador Nacional Nivel 1 del SNI.

Su trabajo se enfoca en la intersección entre dinámicas poblacionales, apropiación territorial de los recursos naturales, con especial énfasis en el manejo comunitario de bienes comunes, instituciones locales y desigualdad.

mcervantes@centrogeo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-0173-2735>

Reflexiones finales

Anahely Medrano Buenrostro

Elvia Martínez Viveros

A primera vista puede resaltar la heterogeneidad en la temática de los estudios de caso que integran este volumen: la planeación municipal en los Altos de Chiapas, la expansión urbana en el suelo de conservación de la Ciudad de México, la implementación de un programa agroforestal en la meseta purépecha, la pedagogía de la Nueva Escuela Mexicana, la política hídrica nacional y los conflictos por el agua en Mexicali y el río Pixquiac. Sin embargo, esta diversidad atiende un propósito común. Todos los capítulos responden a una intencionalidad analítica compartida: demostrar que el territorio no es un escenario pasivo. Por el contrario, se revela como un factor transversal que condiciona e imprime carácter a cualquier intervención pública.

Al contrastar sectores tan diversos, este volumen ofrece una ventana a la forma en que la planeación y la política pública impactan –y son impactadas por– la realidad cotidiana. La relevancia de este conjunto reside precisamente en su capacidad para ilustrar, desde distintos frentes, la urgencia de transitar hacia políticas y programas públicos más situados y sensibles a la construcción social del espacio. En este sentido, los estudios de caso aquí reunidos trascienden el reporte descriptivo de hallazgos. Su propósito, explícito en cada capítulo, es visibilizar las contradicciones, omisiones y relaciones de poder que subyacen en la acción pública. Por una parte, al problematizar los fenómenos analizados, cada capítulo se convierte en una herramienta orientada a la transformación de dicha acción. Por otra, la política pública se examina como una construcción social inacabada, derivada de posturas ideológicas y de los constantes equilibrios de poder que definen el territorio.

Bajo esta premisa, el presente volumen aspira a incidir en la hechura de la política pública. Su contribución no se limitó al análisis crítico –aunque éste sea riguroso e imprescindible–, sino que buscó aportar insumos para replantear tanto la fundamentación de su diseño, como la arquitectura institucional que sostiene su ejecución. La orientación crítica y propositiva de la presente obra descansa en una concepción compartida de la política pública. Ésta no se toma como decisión técnica neutral emanada del Estado, sino como una construcción social inacabada, derivada de posturas ideológicas, intereses diversos y de los constantes equilibrios de poder que definen el territorio. Desde esta perspectiva, las fallas que documentan los capítulos –por ejemplo, la brecha entre el diseño y la implementación, la reproducción de las problemáticas que se pretende resolver, la exclusión de actores y saberes locales– no son anomalías corregibles con meros ajustes técnicos, sino expresiones de las tensiones estructurales que atraviesan la producción del espacio social.

Así, la aspiración de aportar insumos a quienes participan en la formulación o toma de decisiones de las políticas o programas públicos recorre esta colección. Varios capítulos avanzan claramente en ese sentido, como la propuesta de una política metropolitana para la gestión de los asentamientos irregulares en el suelo de conservación, con ejes de transversalidad y multiescalaridad; lineamientos metodológicos para instrumentos de planeación territorial que sean útiles antes que tomos voluminosos; el fortalecimiento de las Comunidades de Aprendizaje Campesino como espacios de co-gobernanza en *Sembrando Vida*; y la reorientación de la política hídrica desde criterios de equidad territorial y sostenibilidad socioambiental. Estas propuestas no son recetas universales: son respuestas situadas que emergen del análisis de territorios específicos y que, por eso mismo, tienen la densidad empírica necesaria para informar decisiones de política.

Dos de los capítulos se centraron en el análisis de políticas emblemáticas de la actual administración: la Nueva Escuela Mexicana y *Sembrando Vida*. Desde la óptica de esta obra, ambos casos resultan paradigmáticos al incorporar un enfoque territorial explícito en su diseño e implementación. En ambos casos se resaltan las bondades del enfoque, pero su análisis crítico destaca la problemática de su

implementación en el marco de las prácticas de las jerarquías de la burocracia, dando cuenta con ello de la distancia que media entre el mandato burocrático plasmado en el diseño de estos programas y la realidad vivida a ras del territorio.

La dimensión instrumental de la política pública abarca desde la conceptualización de una problemática hasta la organización de las burocracias encargadas de su ejecución. Esta visión se hace patente en los casos que abordan la planeación municipal y la gestión de los AHÍ en el SC de la CDMX. En este último se propone el diseño de una política que busca la transversalidad y la multiescalaridad para controlar la expansión de estos asentamientos y preservar el valor ecológico del territorio. Ambos estudios revelan una constante preocupante: a pesar de los cambios de signo político, a lo largo de las décadas se han replicado estrategias que, lejos de resolver las problemáticas, terminan por amplificarlas. Se evidencia así una inercia institucional que trasciende ideologías y se ancla en la incapacidad de adaptar las prácticas anquilosadas en los aparatos de gobierno a la realidad del territorio.

La inercia institucional alcanza una urgencia crítica cuando se analiza el acceso y la gestión de recursos naturales; particularmente en los capítulos que abordan la crisis y los conflictos por el agua. Este fenómeno es el reflejo a escala nacional de una problemática global; como se expone en la obra, la escasez de infraestructura en zonas periurbanas y rurales visibiliza territorios y poblaciones históricamente excluidos del derecho al acceso al agua. Esta realidad se manifiesta con crudeza en contextos locales donde la disputa por un bien común ocurre en escenarios de escasez y gobernanza fragmentada. Al examinar estas tensiones hídricas, los estudios aquí presentados revelan que el agua no es sólo un recurso a administrar, sino un catalizador de conflictos sociales que pone a prueba la capacidad de respuesta del Estado.

Mientras los estudios de caso documentan la complejidad y, con frecuencia, los desajustes de las intervenciones gubernamentales, la revisión teórica-conceptual con la que abre el volumen ofrece también un horizonte normativo para reorientar la acción pública con sensibilidad territorial. La distinción entre políticas sectoriales territorialmente focalizadas, políticas sensibles a las disparidades

territoriales y políticas de desarrollo con enfoque territorial integral no es una taxonomía exhaustiva ni un estándar único: es un continuo analítico que permite identificar en qué punto se ubican las intervenciones examinadas y, sobre todo, en qué dirección debería avanzar su reforma. Leídos a la luz de esta tipología, los casos del libro dibujan un mapa tentativo: la mayor parte de las políticas públicas analizadas oscila entre el primer y el segundo tipo, con aspiraciones al tercero, pero sin la arquitectura institucional, la cultura de planeación ni los mecanismos de participación que este requiere. Esa brecha entre la aspiración territorial y su realización es, en última instancia, el problema central que este libro diagnostica y que sus propuestas buscan contribuir a cerrar.

El territorio –con sus poblaciones, sus conflictos, sus recursos, sus saberes y sus potencialidades– no espera a que las instituciones lo comprendan. Se construye, se disputa y se transforma con independencia de los instrumentos de planeación y de los diseños de política que se elaboran lejos de él. La tarea que este libro deja planteada es, en ese sentido, doble: producir conocimiento situado que informe con rigor la toma de decisiones públicas y construir las condiciones institucionales para que ese conocimiento efectivamente llegue a quienes diseñan, implementan y evalúan las políticas. Ambas tareas son urgentes y ninguna es suficiente sin la otra. Sólo transitando desde una concepción del territorio como circunscripción administrativa hacia una comprensión del territorio como construcción social viva será posible avanzar hacia políticas públicas que no sólo se enuncien como territoriales, sino que lo sean.

El enfoque territorial en las intervenciones gubernamentales

Análisis de casos de estudio para México

¿Qué sucede cuando la política pública ignora el territorio que pretende transformar? Esta pregunta es la base de la obra y con ella busca tender puentes entre el conocimiento académico y la toma de decisiones gubernamentales en México. Su propósito es claro: mostrar la urgencia de integrar una perspectiva que elimine la visión reducida del territorio que ha dominado las intervenciones gubernamentales, para dar paso a una perspectiva que incorpore la complejidad de fenómenos que atraviesan el diseño e implementación de políticas públicas. Ello, lejos de un lujo conceptual, es condición indispensable para que la acción gubernamental llegue donde más se necesita.

El libro plantea la necesidad de superar la visión del territorio como un contenedor geográfico pasivo; como demarcación administrativa sobre la cual vertir programas diseñados desde las cúpulas del poder sectorial. Para ello, los autores exponen el territorio como una construcción social: es activo y dinámico; moldea y, con frecuencia, subvierte los mejores propósitos de la acción pública. Cada capítulo revela, desde su propio ángulo disciplinar, la distancia que media el mandato burocrático —plasmado en el diseño de los programas— y la realidad vivida a ras del suelo. Las inercias institucionales que aquí se documentan trascienden los cambios de gobierno y se anclan en las limitaciones de los aparatos públicos para adaptar sus prácticas a la complejidad del territorio.

La mirada territorial que recorre sus páginas, no aspira a sustituir la política sectorial, sugiere reorientar su planeación para incorporar la diversidad de actores locales en el diseño y toma de decisiones, que reconozca la multiescalaridad de los problemas públicos y que vincule el conocimiento académico con la gestión concreta de los desafíos que aquejan a nuestra sociedad. Lejos de ofrecer recetas, los autores comparten una premisa común: gobernar bien exige, ante todo, conocer y reconocer el territorio que se habita. Una lectura indispensable para investigadores, tomadores de decisiones y todos aquellos convencidos de que la justicia social también se construye desde la vida cotidiana de sus habitantes.



Ciencia y Tecnología
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación



CentroGeo
Centro de Investigación en
Ciencias de Información Geoespacial, A.C.

ISBN: 978-607-59992-7-2