

Análisis de políticas públicas con enfoque territorial:

Aprendizajes situados en la península de Yucatán



MARÍA ELENA GIRALDO
COORDINADORA



ESCUELA
NACIONAL DE
ESTUDIOS
SUPERIORES
UNIDAD
MÉRIDA

Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida

Análisis de políticas públicas con enfoque territorial: Aprendizajes situados en la península de Yucatán

María Elena Giraldo
COORDINADORA



ESCUELA
NACIONAL DE
ESTUDIOS
SUPERIORES
UNIDAD

UNAM MÉRIDA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES, UNIDAD MÉRIDA

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Giraldo Palacio, María Elena, editor.

Título: Análisis de políticas públicas con enfoque territorial: aprendizajes situados en la península de Yucatán / María Elena Giraldo, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | Yucatán, México : Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2249215 (libro electrónico) | ISBN 9786073095976 (libro electrónico).

Temas: Políticas públicas -- Yucatán -- Mérida. | Mérida (Yucatán) -- Política y gobierno. | Mérida (Yucatán) -- Condiciones sociales. | Mérida (Yucatán) -- Aspectos ambientales. | Mérida (Yucatán) -- Política cultural.

Clasificación: LCC JL1229.P64 (libro electrónico) | DDC 320.972—dc23

Primera edición: Octubre de 2024

D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida
Tablaje Catastral 6998, Carretera Mérida Tetiz, Km 4.5,
Ucú, Yucatán, México, C.P. 97357 | www.enesmerida.unam.mx

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos a la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México, conforme a las normas que rigen la producción editorial de dicha institución académica.

ISBN: 978-607-30-9597-6

Coordinación editorial: Comité Editorial de la ENES Mérida

Cuidado de la edición: Julio Roldán

Diseño de portada: Sofía Carballo

Diseño y formación de interiores: Sofía Carballo

Cita recomendada:

Giraldo, M. E. (coord.). (2024). *Análisis de políticas públicas con enfoque territorial: Aprendizajes situados en la península de Yucatán*. México: ENES Mérida, UNAM.

Esta obra se financió con recursos de la UNAM-DGAPA-PAPIME Programa de Apoyo a Proyectos para Mejorar e Innovar la Educación, PE300623 Laboratorio en políticas públicas con enfoque territorial.

Hecho en México / *Made in Mexico*

ÍNDICE

	Introducción <i>María Elena Giraldo</i>	7
I. PARTE TEÓRICA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL LENTE TERRITORIAL		13
	Capítulo 1. Políticas públicas. Fundamentos teóricos y conceptuales <i>Eliana Arancibia Gutiérrez</i>	15
	Capítulo 2. Una aproximación al enfoque territorial de las políticas públicas <i>María Elena Giraldo y Bertha Hernández Aguilar</i>	35
II. PARTE PRÁCTICA. CASOS EMPÍRICOS PARA EL ESTUDIO DE POLÍTICAS EN LOS TERRITORIOS		53
SECTOR SOCIAL - SALUD		55
	Capítulo 3. Cambio del Seguro Popular al INSABI <i>Shirley Canul Ek en colaboración con Yanella Martínez Espinoza</i>	57
	Capítulo 4. La enfermedad de Chagas <i>Ariadna Trejo Barbosa en colaboración con Alba Valdez-Tah</i>	71
SECTOR SOCIAL - VIVIENDA		83
	Capítulo 5. Problemática del acceso a la vivienda <i>Ariadna Trejo Barbosa en colaboración con María Elena Giraldo</i>	85
SECTOR AMBIENTAL		99
	Capítulo 6. Escasez y acceso al agua <i>Shirley Canul Ek en colaboración con Bertha Hernández Aguilar</i>	101

	Capítulo 7. Cambio climático e inundaciones <i>Shirley Canul Ek en colaboración con Bertha Hernández Aguilar</i>	113
SECTOR CULTURAL		127
	Capítulo 8. Pueblo maya: vulnerabilidad y resistencia <i>Shirley Canul Ek en colaboración con Yassir Rodríguez Martínez</i>	129
SECTOR CIENCIA Y TECNOLOGÍA		145
	Capítulo 9. Jardines etnobotánicos <i>Shirley Canul Ek y Luis Peraza Xool en colaboración con María Elena Giraldo</i>	147
SECTOR ECONÓMICO		163
	Capítulo 10. Turismo de sol y playa <i>Ariadna Trejo Barbosa en colaboración con María Elena Giraldo</i>	165
	Capítulo 11. Ecoturismo e identidad maya <i>Ariadna Trejo Barbosa en colaboración con Yassir Rodríguez Martínez</i>	183
SECTOR PLANEACIÓN TERRITORIAL		195
	Capítulo 12. Planeación urbana <i>Ariadna Trejo Barbosa en colaboración con Bertha Hernández Aguilar</i>	197
	Rúbricas para la evaluación de actividades de aprendizaje	215
	Acerca de las autoras y los autores	217



Introducción

MARÍA ELENA GIRALDO

Las políticas públicas son el instrumento fundamental de los gobiernos para diseñar e implementar, en conjunto con la ciudadanía, un marco de acciones que resuelvan problemas de interés público, lo cual generalmente se materializa en planes de desarrollo y programas de gobierno. Como campo disciplinario, la literatura más avanzada sobre políticas públicas se ha orientado a analizar las experiencias en el entorno internacional, especialmente en países anglosajones, lo que se debe a que se trata de un concepto originado en Estados Unidos en la década de 1950 que tuvo como precursores a Daniel Lerner y Harold Lasswell.

En América Latina, el instrumento de las políticas públicas fue adoptado tardíamente por el Estado. Luis F. Aguilar —autor fundamental en este campo del conocimiento— afirma que en México ocurrió en la década de 1980, en el contexto de un incipiente proceso democratizador y de ajuste en las finanzas públicas. A pesar de que México es un país federalizado, en la práctica, los procesos de gobierno han sido emprendidos por el nivel nacional, relegando las capacidades administrativas e institucionales de las instancias regionales y locales.

Es así como el análisis de las políticas públicas en el contexto mexicano se ha centrado especialmente en las impulsadas por la administración federal, de modo que el estudio y documentación de casos relativos a los estados y municipios ha sido menos frecuente. Con todo, es en estos últimos donde existe —o debería existir— una mayor cercanía entre autoridades de gobierno y población. Estas experiencias muchas veces son invisibilizadas por las prácticas homogeneizantes del accionar del gobierno, según las cuales se desconocen los problemas particulares de cada territorio o región, a los actores sociopolíticos que intervienen en estos procesos y a los modos para establecer soluciones más acopladas en contextos específicos.

En el ámbito de la docencia, abordar experiencias de casos empíricos de nuestra realidad más próxima vuelve más significativo el proceso de enseñanza-aprendizaje



acerca de las políticas que interesa comprender, y en las que se busca incidir en el futuro profesional. Sin embargo, en el entorno cercano de profesorado y alumnos, son múltiples las problemáticas que no se han documentado suficientemente para contribuir tanto en la investigación, como en los procesos educativos, en pro de un mayor entendimiento del tema y de las posibilidades de intervención en el diseño de los programas gubernamentales. Por otra parte, la literatura que aborda el concepto de la política pública con perspectiva territorial, además de ser escasa y estar dominada por los artículos científicos, se encuentra ausente de materiales didácticos integrados, lo que, en última instancia, impide la comprensión de lo que significan las políticas públicas territoriales y de su utilidad para los entornos locales.

Una cuestión más es que la elaboración de políticas públicas es un proceso inter y transdisciplinario, el cual implica que tanto la definición de problemas públicos como sus posibles soluciones e implementación sean una labor colectiva en la que intervienen actores del gobierno, sociedad civil, sector productivo, academia y ciudadanos en general. Esta interacción entre diferentes sectores cobra vida en los territorios donde las proximidades socioculturales, geográficas y ambientales facilitan estos puentes de interacción y los grupos sociales son portadores de una identidad colectiva que dota de sentido al lugar en el que habitan, permitiéndoles la identificación de los problemas que les son comunes y la construcción colectiva de alternativas para su atención.

Este libro de texto es entonces un material didáctico útil para un proceso significativo de enseñanza-aprendizaje en cursos relacionados con el análisis de políticas públicas de la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida (ENES Mérida) y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

La ENES Mérida es una escuela de reciente creación que se dedica a la formación de profesionistas en licenciaturas de carácter interdisciplinario que contribuyan, de manera novedosa, a la comprensión y generación de soluciones para las diversas problemáticas existentes en la península de Yucatán y el sureste de México. En varias de esas licenciaturas, como Desarrollo y Gestión Interculturales, Sociología, Ciencias Ambientales, Manejo Sustentable de Zonas Costeras, y Geografía Aplicada, se entrecruza el componente social y político con otras áreas de conocimiento, de modo que en sus diferentes planes de estudio se inserta el estudio de las políticas públicas orientadas al área de especialidad de cada una de ellas.

Así, en las asignaturas relacionadas con esta temática se estudia la importancia de las políticas públicas para atender múltiples problemáticas, entre las que se encuentran la cuestión social (salud, educación, vivienda), la interculturalidad y los



pueblos indígenas, la cuestión ambiental, las dinámicas económicas, la importancia de la ciencia y la tecnología, y la planeación urbana y rural; en la mayoría de casos, orientando su análisis en perspectiva territorial, para abordar fenómenos propios de las realidades más próximas.

Por otro lado, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales se oferta la Licenciatura en Administración Pública en la cual se imparten asignaturas sobre políticas públicas como componente teórico de este campo disciplinario. El análisis de casos empíricos apoya una mayor comprensión de las problemáticas que ocurren a nivel regional y local, con situaciones reales en diferentes contextos del país.

Este libro se constituye en un insumo para el aprendizaje sobre políticas públicas, en particular, para la identificación y estudio de problemas públicos relevantes y de actualidad en diferentes sectores sociales situados en la península de Yucatán y el sureste de México.

En la primera parte de la obra, compuesta por dos capítulos, se presenta una aproximación teórica a los fundamentos y conceptos más importantes de las políticas públicas, y el enfoque territorial, que, como arriba se afirma, ha sido poco trabajado en la literatura sobre el tema. La segunda parte se integra de diez capítulos a través de los cuales docentes y alumnado tendrán a su disposición material didáctico sobre diferentes casos empíricos en sectores clave: el social (salud y vivienda), el ambiental (cambio climático y contaminación hídrica), el cultural (pueblo maya), ciencia y tecnología (jardines etnobotánicos), economía (turismo y ecoturismo) y planeación territorial (planeación urbana).

En cada capítulo de la segunda parte se incluye un marco general sobre la problemática abordada y sus antecedentes en México, o en la región, si fuere el caso; después se examina un caso específico respecto a una problemática y las políticas que se generaron para atenderla si así hubiese sido. Posteriormente, se sugiere el desarrollo de actividades de aprendizaje, que invitan a analizar y plantear soluciones y reflexionar sobre lo que sucede empíricamente en la implementación de las políticas. Además, estos contenidos se han reforzado con material complementario de videos, webinaros, documentales, artículos periodísticos, páginas web oficiales y otros sitios de interés.

El libro está escrito de forma amena y didáctica para facilitar la comprensión del tema y trabajar los contenidos dentro del aula o fuera de ella. Adicionalmente, no requiere ser revisado secuencialmente; cada docente puede seleccionar los capítulos que considere relevantes para la enseñanza-aprendizaje de los temas del curso a su cargo, en el orden en que se adapte al programa de la asignatura, de tal suerte que



el libro pueda ser empleado de modo flexible y transversal en diferentes cursos de las distintas licenciaturas donde se contemplan aprendizajes relacionados con las temáticas abordadas.

Este material didáctico fue elaborado en el marco del proyecto PE300623 *Laboratorio en políticas públicas con enfoque territorial*, y con el financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos para Mejorar e Innovar la Educación PAPIME-DGAPA-UNAM. De este proyecto fue responsable la coordinadora de este libro y en él intervino un grupo de trabajo conformado por académico(a)s de la ENES Mérida y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quienes imparten cursos en la temática abordada, y alumnas de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Interculturales y de la Licenciatura en Geografía Aplicada, de la ENES Mérida, quienes participaron como becarias. La primera parte del libro fue desarrollada por profesoras vinculadas al proyecto. En la segunda, intervinieron docentes y estudiantes. Así, los casos empíricos seleccionados corresponden en su mayoría a adelantos de investigaciones de las académicas y académicos del proyecto. Cada uno de los capítulos se elaboró en coautoría entre una alumna y la profesora o profesor a cargo de la investigación, quien sugirió la bibliografía principal, diseñó las actividades de aprendizaje y participó en la revisión y retroalimentación. Se trató por tanto de un trabajo interactivo y de aprendizaje colectivo.

Expreso mi reconocimiento a todas y todos su esfuerzo, entusiasmo y compromiso para el logro de este producto académico. En particular, agradezco a Eliana Arancibia Gutiérrez por su contribución al apartado teórico y diseño metodológico de los contenidos del libro. A Bertha Hernández Aguilar, por su colaboración en un capítulo teórico y tres empíricos (cambio climático, contaminación hídrica y planeación urbana). A Yassir Rodríguez Martínez, por su contribución en los contenidos relativos a ecoturismo y pueblo maya. A Yanella Martínez Espinoza, por su participación en el capítulo sobre los retos en el sistema de salud. A Alba Valdez Tah por su colaboración en el capítulo sobre la enfermedad de Chagas. También agradezco a las becarias que participaron en el desarrollo de los contenidos de la segunda parte de libro: a Ariadna Trejo Barbosa y Shirley Canul Ek, quienes colaboraron en el proyecto como parte de su proceso de titulación, por elaboración de material didáctico. Igualmente, a Jazmín Bautista Guzmán por su apoyo en la búsqueda de materiales gráficos de la primera parte del libro y a Luis Peraza Xool por su participación en el capítulo del sector científico y tecnológico.



Se espera que mediante esta obra podamos dar cuenta de algunas experiencias que se dan en los espacios locales sobre las problemáticas que enfrenta la península de Yucatán y, en general, el sureste de México, así como sobre la toma de decisiones públicas y la implementación de soluciones. Y que así el alumnado advierta la importancia de alentar procesos de agenciamiento de abajo arriba (*bottom-up*), para establecer soluciones novedosas, creativas y acopladas a las realidades socioculturales, económicas y ambientales de cada grupo social, en contextos más plurales y democráticos, mediante la elaboración de políticas públicas con enfoque territorial.

I. PARTE TEÓRICA

Las políticas públicas desde el lente territorial



CAPÍTULO 1

Políticas públicas. Fundamentos teóricos y conceptuales

ELIANA ARANCIBIA GUTIÉRREZ

INTRODUCCIÓN

En este capítulo estudiaremos varios conceptos relacionados con las políticas públicas. Iniciamos con una revisión sobre el concepto de *Estado* y su relación con las políticas públicas. Luego, nos ocuparemos de la noción de *política* a partir de tres aplicaciones semánticas, y de lo *público* como objetivo del campo de acción de las políticas. Posteriormente, expondremos qué significan las *políticas públicas* desde una perspectiva normativa, y cómo se aplican en la realidad desde una perspectiva analítica. Por último, aprenderemos sobre el *ciclo de las políticas públicas*, la herramienta heurística fundamental en el análisis de este tipo de políticas.

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado cumple la función de estructurar y regular el funcionamiento adecuado de la sociedad. Para ello formaliza distintas “reglas del juego” en ámbitos que son de su competencia regular.

Pero ¿cómo es que el Estado realiza esta regulación?

El Estado tiene varios medios y mecanismos para cumplir sus funciones de regulación, entre ellos, la promulgación de textos jurídicos y administrativos, y la creación y salvaguarda de instituciones y organizaciones gubernamentales, las cuales se relacionan entre sí y sirven de enlace entre el Estado y los ciudadanos. Así, las leyes, el derecho y las instituciones van concretando estas reglas del juego, mientras que las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, permiten materializar esas decisiones.



Las políticas públicas serían entonces un mecanismo usado por el Estado para articular las reglas del juego y regular diversos problemas de carácter público o de interés para el colectivo social.

Para adentrarnos en la comprensión de lo que son las políticas públicas vamos a abordar los conceptos de *políticas* y *lo público* por separado.

EL CONCEPTO DE *POLÍTICA*

En español, la palabra “política” da significado a una pluralidad de situaciones y de contenidos. En inglés, en cambio, todos esos matices se desagregan en tres vocablos con diferente contenido conceptual: *politics*, *polity*, *policy*.

Cuando en español usamos la palabra “política” aludimos a tres principales significados:

- *Política* designa a los procesos políticos y al ambiente político-institucional en el que ocurren; por ello también sirve para referir las diferentes formas de gobierno y al propio concepto de Estado. En inglés *polity* sería la palabra para nombrar estos mismos sentidos.
- *Política* también se refiere a la teoría y la práctica que orienta a la conquista, ejercicio y detentación del poder. En inglés *politics* sería la palabra que se usaría para describir esos procesos.
- Finalmente, el concepto de *política* o de *políticas* se refiere al conjunto de cursos de acción, lineamientos o directrices definidas para el logro de ciertos objetivos y metas, e implica la idea de gestionar programas específicos, en beneficio del conjunto de la población o de sectores sociales concretos. En inglés *policy* tendría un significado más próximo a plan de acción, programa político y principios para la gestión pública.

Para nuestros fines, nos interesa abordar la tercera definición; sin embargo, hay que tener en cuenta que no es posible disociar las políticas públicas de la *politics* (práctica del poder) y de la *polity* (los entornos institucionales).

EL CONCEPTO DE *LO PÚBLICO*

Es común que a lo público se le identifique con lo estatal, los gobiernos o con el llamado “sector público”. Sin embargo, esta sería una acepción reducida del concepto, pues lo público involucra al Estado, pero también a más actores, por ello es adecuado ampliar el



significado de “lo público” para concebirlo como el ámbito o escenario de las relaciones sociales en el que se articulan, enfrentan o complementan ideas, posturas, intereses, prácticas y estilos de los diversos actores, grupos y sectores de la sociedad.

Lo público alude entonces al “lugar común” (Rabotnikof, 2008) en el que interactúa el Estado y sus instituciones con la diversidad de actores sociales. Lo público siempre conjuga y atraviesa las esferas privadas y/o individuales para sobrepasarlas y construir aquello que llamamos colectivo.

Actualmente, lo público conforma un espacio donde las relaciones sociales cobran sentido y se materializa el ejercicio democrático. Como expresan Paredes *et al.* (2012, p. 31): “es el escenario en el que las prácticas de los diferentes actores y sujetos, sociales y políticos, se realizan, tanto en sus formas de dominación, como en las de autonomía”.

De esta manera, lo público se relaciona con el Estado —como garante de los derechos—, con lo jurídico-administrativo, y con la seguridad y el territorio, pero también con lo socio-civil que refiere a las esferas ciudadanas, asociativas y organizacionales; y con lo privado, que tiene que ver con el mercado y las relaciones de producción y consumo.

Lo público entonces convoca a otros actores más allá del Estado, lo cual es muy importante al momento de hablar de políticas públicas, pues si bien estas políticas deben ser validadas y legalizadas por los poderes del Estado y aplicadas por los gobiernos, ello no significa que solamente la estructura estatal y/o gubernamental tenga en sus manos su diseño e implementación. Así, los actores socio-civiles y privados también podrían colaborar en estos procesos a través de diversos mecanismos de participación.

CUADRO 1. La política como estructura, proceso y toma de decisiones

LA POLÍTICA COMO ESTRUCTURA <i>POLITY</i>	LA POLÍTICA COMO PROCESO <i>POLITIC/POLITICS</i>	LA POLÍTICA COMO DECISIONES Y RESULTADO <i>(POLICY/POLICIES)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de organización que asume el Estado • Formas de organización política • Instituciones y normas • Condiciones institucionales y reglas • La estructura está en función del régimen político 	<ul style="list-style-type: none"> • La práctica de la competencia política para la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder • Dinámica partidaria, movimientos sociales, ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes o programas de acción con un fin particular que buscan atender o solucionar problemas o demandas sociales • Respuestas (u omisiones) que da el Estado a través de sus instituciones competentes frente a problemas y asuntos de interés público

Fuente: Elaboración propia.



LO PÚBLICO

"Opuesto de *privado*. El deslinde de los términos de esta distinción ha sido variable a lo largo de la historia, y sobre todo en las décadas recientes. Lo mismo ha ocurrido con los focos de atención de la oposición: lo visible y lo confidencial; lo accesible y lo reservado; lo común y lo particular. Esta variabilidad ha estado ligada a controversias conceptuales y disputas políticas acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad." (Rabotnikof, 2021, p. 1).

Véase más en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/lo-publico/>

HACIA UNA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La literatura especializada ha coincidido en definir la política pública como una acción o un conjunto de acciones por cuyo medio el Estado interviene en la realidad con el propósito de solucionar un problema de alcance público. De ello dan cuenta definiciones como las siguientes:

- Norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el grupo de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto (Subirats, 1989).
- Programa de acción de una autoridad pública en el seno de la sociedad (Meny y Thoenig, 1992).
- Estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (Aguilar, 1994).
- Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáenz, 1997).
- Programas de acciones que representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales (Roth, 2002).
- Concatenación de decisiones o de acciones intencionales y coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados, cuyos recursos, nexos



institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Knoepfel *et al.*, 2007).

A simple vista, estas definiciones parecen asumir implícitamente que el Estado siempre actúa en bien de todos por igual, propiciando el beneficio común y la equidad social. De hecho, muchas de las definiciones clásicas sobre políticas públicas asumen que se orientan al bienestar colectivo y se construyen de manera consensuada y democrática. Desde un punto de vista más crítico, algunas de estas conceptualizaciones tienen un sentido “idealista” y remiten a lo que los politólogos llaman noción “pluralista” del Estado, enfoque que lo entiende como una entidad incluyente, equitativa y justa.

Esta perspectiva tiene que ver con el lugar de nacimiento de los estudios sobre políticas públicas: los Estados Unidos, durante las décadas de 1950 y 1960, como una herramienta al servicio de la democracia. Por ello, suponen la acción de gobierno en un régimen donde prevalecen las prácticas democráticas y que fue diseñado institucionalmente sobre esa base.

Esta idea de pluralidad admite también un sistema abierto de toma de decisiones, donde es casi imposible imponer la lógica de solo uno de los participantes, hay una arena regulada jurídica o simbólicamente que así lo impone, hay proclividad a la participación ciudadana; hay pues un proceso de “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959) entre ciudadanía y Estado para elaborar las políticas y hacer viable la acción del gobierno.

Si extrapolamos esto a la realidad de América Latina, vemos cómo el uso y aplicación de conceptos y categorías de estudio es un poco complicado. En palabras de Cabrero (2000, p. 196):

Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa y han hecho del centralismo y el clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de las políticas se limite a estudiar solo políticas gubernamentales.

De modo que, en nuestros contextos, habría que tomar en cuenta definiciones de políticas públicas que enfatizan en el papel del Estado como concentrador de las decisiones que implican actuar o no actuar frente a determinados problemas o de-



mandas. Así Dye (1976, 2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer; en el mismo sentido, Howlett y Ramesh (2003) definen a las políticas públicas como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el *statu quo*.

Una definición que parece adecuarse bastante a nuestras realidades es la planteada por Oszlack y O'Donell (1990). Según estos autores, una política pública sería:

Un conjunto de acciones u omisiones que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a un asunto que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales, pudiendo inferirse una cierta discrecionalidad y una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlack y O'Donell, 1990, p. 112).

La postura de estos autores reconoce el predominio del Estado en el proceso de hechura de las políticas, pero entiende que no es un ente autónomo y que su acción (o inacción) es una respuesta al juego político establecido por los diversos actores, que estando directa o indirectamente involucrados en una cuestión pública, defienden sus prioridades, intereses y valores a través de diferentes mecanismos de presión e influencia. El Estado no actúa solo ni en beneficio de “todos”, pues hay presiones que constituyen el juego político y que van dirigiendo la balanza hacia un lado u otro. Las políticas públicas serían entonces un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir el posicionamiento que el Estado toma frente a un asunto público. En ese sentido, la política pública no debe ser entendida solo como aquello que el Estado hace, sino también como aquello que deja de hacer (Bachrach y Baratz, 1962; Dye 1976, 2002).

CÓMO SE APLICAN EN LA REALIDAD LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas, concebidas como dispositivos de racionalización de las decisiones y las acciones del gobierno frente a asuntos públicos, requieren ser validadas por el aparato estatal y se aplican en una realidad social a través de leyes, reglamentos, marcos jurídicos y normativos, los cuales posteriormente se concretizan en instituciones, planes, políticas y programas gubernamentales o de organizaciones sociales (Evangelista, 2014). Todo ello va acompañado de estrategias para la ejecu-



ción de acciones que, idealmente, permitirán dar solución a problemas públicos y demandas sociales.

**Ahora bien, ¿es el Estado y su expresión política
—el gobierno— el único actor en este proceso?
¿Es el Estado el único responsable por las políticas públicas?**

En general se asume que el Estado es el principal promotor de las políticas públicas y responsable de su diseño y ejecución; así, serían los gobiernos quienes ponen en marcha los lineamientos y acciones dirigidos a modificar una situación o cuestión que, por una parte, es demanda o necesidad de la población, y por otra, es exigencia para la funcionalidad y reproducción de la estructura estatal (Evangelista, 2014).

La preminencia estatal en el proceso de políticas públicas tiene que ver con la figura del Estado como estructura que moldea y ejecuta las formas de dominación y control social, con lo que da cohesión a la vida en sociedad. Asimismo, es el Estado el que comanda las instituciones y los aparatos de poder que permiten traducir las decisiones en soluciones a los problemas y demandas sociales, y es el Estado quien actúa e interviene frente a crisis sociales.

El aparato estatal siempre conlleva la representación de la voluntad del conjunto de la sociedad, la representación de lo público en su mayor grado de realización, y cuenta con el poder del monopolio de la coerción o persuasión para hacer cumplir esta voluntad. De ahí que sus posicionamientos y decisiones ante los problemas

**NO ACTUAR, NO TOMAR DECISIONES
ES TAMBIÉN UNA FORMA DE RESPONDER
FRENTE A UN PROBLEMA**

Es frecuente observar en nuestras realidades que muchas veces hay problemas de carácter público, frente a los cuales la autoridad de manera deliberada no actúa o interviene.

No tomar decisiones frente a un determinado problema o demanda colectiva, o bien, crear políticas públicas que quedan solo en el papel y no se implementan, es también una forma de respuesta o una acción del Estado frente a un problema.

**¿Conoces algún problema público que no recibe atención
pese a que afecta a muchos grupos sociales?**



¿SABÍAS QUE...?

Las políticas ambientales son políticas públicas sectoriales cuyo desarrollo ha estado influenciado por movimientos sociales ambientalistas.

En las últimas décadas en América Latina se constata una tendencia creciente al surgimiento de diversos movimientos sociales, que recuperan viejas demandas por el territorio e intentan luchar contra la destrucción y explotación de la naturaleza, la degradación del ambiente y por la calidad de vida de la población.

Para saber más:



La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global

Descarga en:

<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170612053229/LaPolitica-DelAmbiente.pdf>

tienen mayor grado de generalidad y obligatoriedad que los de cualquier otro actor social (Bitar, 1999).

Por ello, el Estado, mediante sus políticas, debe garantizar la respuesta a los intereses y demandas de los distintos grupos sociales. Estos últimos, en una democracia sana, deberían considerarse partícipes de estos procesos; por ello, desde posturas más contemporáneas y democráticas, las políticas públicas serían también expresión de los niveles de participación, movilización y lucha social de los distintos actores sociales y civiles dentro y fuera de los mismos marcos estatales.

Hay muchos ejemplos de movimientos sociales que han tenido la capacidad de propiciar la creación de políticas públicas, entre ellos, los movimientos por los derechos civiles en Estados Unidos, los movimientos feministas, los movimientos defensores de la diversidad sexual, el movimiento ambientalista, etcétera.



ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



En esta actividad realizaremos una reflexión grupal y síntesis gráfica con base en las lecturas sugeridas.



Instrucciones

Forma equipos de acuerdo con las orientaciones de tu profesor/a y, de manera colectiva, identifica con base en las lecturas lo siguiente:

- * Al menos cinco argumentos que justifican la participación ciudadana en políticas públicas.
- * Las principales modalidades de participación ciudadana en políticas públicas que señalan los textos.
- * Los principales desafíos para fomentar la participación ciudadana en políticas públicas.

Posteriormente, elabora con tu equipo de trabajo un dispositivo gráfico (cuadro, infografía, lámina de PPT) que sintetice las ideas comentadas para compartirlas con todo el grupo.

Apóyate en las siguientes lecturas para realizar la actividad:

- Díaz Aldret, A. (2017). *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas pública*.



<https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26n2/1405-1079-gpp-26-02-00341.pdf>

- Oszlak, O. (2007). *Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico*.



<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1753.pdf#page=11>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.

Herramientas para elaborar la actividad

- Puedes realizar tu mapa mental de una manera creativa en:



<https://www.canva.com/>



EL CICLO DE POLÍTICAS

El llamado ciclo de política (*policy cycle*) constituye una representación estilizada de la realidad que desagrega el curso de una política pública en los siguientes momentos analíticos: i) identificación del problema, ii) conformación de la agenda, iii) formulación, iv) implementación, iv) evaluación. Pese a que las políticas públicas no se desarrollan necesariamente de manera lineal, el ciclo de política ha probado ser un modelo heurístico apto para visualizar e interpretar la vida de una política pública (Frey, 2000; Roth, 2006), pues permite apreciar su dinámica procesual, reconociendo los contextos y las estrategias de los actores participantes.



Definición del problema

Es en este momento cuando algunas demandas y necesidades sociales, ya sean explícitas o implícitas, son reconocidas como cuestiones que merecen una solución o respuesta pública (Roth, 2006).

Bardach (1993) advierte que los problemas no son entidades objetivas que “estén ahí” para ser detectados como tales, sino que adquieren tal atributo por la interpretación que se hace de una situación, a través de ciertos valores, y no por sus propiedades inherentes.

La distinción de un problema está pautada por los valores personales políticos e ideológicos de los actores que intervienen en esta etapa. Siguiendo a Olavarría (2007),



se dirá que la identificación de un problema es una cuestión subjetiva, dinámica y que se relaciona con los intereses y motivaciones de los actores investidos de poder.

Como señala Montecinos (2007), los problemas públicos representan situaciones de difícil resolución, dada la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos, su naturaleza multicausal y lo polémico que puede ser para la opinión pública. Por eso, la definición del problema presenta un doble desafío: el primero, construir una definición equilibrada, que trascienda la polémica y represente una visión de consenso, para lo cual debe contemplar mecanismos participativos; el segundo, construir una definición operativa, que haga viable la intervención con los recursos e instrumentos disponibles. En suma, una definición equilibrada y operativa del problema asegurará que las soluciones o medidas que se adopten para su tratamiento sean adecuadas y factibles.

“Definición” del problema público. ¿Qué elementos hacen que pueda considerarse como problema público?

Según Olavarría (2007, p. 13), para que un cierto problema adquiriera reconocimiento como problema social pueden darse, principalmente, tres situaciones:

- Demanda social: el origen de un problema público se encontraría en requerimientos y/o necesidades de la población que se transforman en demandas para el sistema político.
- Oferta gubernamental: son las autoridades las que identifican las situaciones que serán definidas como problemas públicos y abordables desde su gestión.
- A partir de otra política pública: en ocasiones una política pública en ejecución detecta nuevos problemas no contemplados originalmente, o bien una política que transforma la situación inicial, generará nuevos escenarios de intervención pública.

Es a través de la acción de los actores de poder que el problema se hace visible, recibe la denominación de problema público y se instala en la agenda pública como un asunto susceptible de ser tratado por la gestión gubernamental.

Conformación de la agenda (de la agenda pública a la agenda decisoria)

La conformación de la agenda corresponde al “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993, p. 77). La agenda constituye un espacio de disputa y conflicto, donde varios asuntos contienden por ser atendidos



por las autoridades, se origina así “un proceso en el que los propulsores por visibilizar esos problemas —y sus posibles soluciones— realizan esfuerzos conscientes, y competitivos con otros propulsores, por incorporarlos a la agenda” (Olavarría, 2007, p. 61).

La **agenda pública** es la síntesis de tres agendas:

- Agenda de gobierno: descripción de las políticas y proyectos prioritarios llevados adelante por el gobierno.
- Agenda ciudadana: identificación de los temas prioritarios definidos por la sociedad civil.
- Agenda de medios: base de datos con los temas prioritarios en función del relevamiento realizado en los medios de la prensa escrita nacional, provincial y local.

Dependiendo de diversos factores —entre ellos el “clima político” y la “ventana de oportunidad política” (*policy window*)—, un asunto pasa a la **agenda decisoria**, configurada como el espacio de toma de decisiones donde el gobierno sanciona los asuntos que “deben” ser atendidos prioritariamente.

¿SABÍAS QUE...?

Los problemas públicos son multicausales, por eso su origen y definición no están dados por un solo motivo o explicación, sino por la convergencia de causas diversas y complejas.

Los problemas públicos son interdependientes, son parte de un sistema completo de acción que vincula una pluralidad de factores y elementos.

La identificación de los problemas públicos tiene un componente de subjetividad. Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero solo son consideradas como asuntos de interés público aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones e intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la agenda pública.

Los problemas públicos son dinámicos, evolucionan y se transforman por cambios en el conocimiento, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de las políticas públicas.

(Montecinos, 2007; Olavarría, 2007).



ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



En esta actividad definiremos conceptos sobre la conformación de la agenda mediante ejemplos concretos.

El concepto de “clima político” alude a “las percepciones coyunturales de los actores, la opinión pública, prioridades políticas y aquello que es políticamente correcto. Es algo intangible, pero con efectos políticos concretos” (Olavarría, 2007, p. 29).

El concepto de “ventana de oportunidad política” o “*policy window*” (Kingdon, 1995) alude a la generación de breves oportunidades o espacios que se abren para presentar temas y propuestas hasta entonces no abordadas por una política. Estas ocasiones se abren y cierran rápidamente, permitiendo que un tema entre en la agenda y pueda generar una política pública en un futuro más o menos cercano.

Instrucciones

A partir de la lectura, identifica y discute otros ejemplos donde el “clima político” ha generado “ventanas de oportunidad” para el desarrollo de políticas públicas en algún tema de interés en tu región.

Apóyate en la siguiente lectura para realizar la actividad:

→ Domínguez Virgen, J. C. (2011). *Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica.*



<https://www.scielo.org.mx/pdf/secu/n79/n79a3.pdf>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



Formulación de la política pública

El momento de formulación de la política pública responde a un proceso de toma de decisiones y a las configuraciones de actores involucrados y recursos movilizados por estos. Es la etapa de un proceso que, como describen Dagnino *et al.* (2002), puede ser democrático y participativo o autoritario y de “gabinete”; de abajo arriba o de arriba abajo; de tipo racional y planeado, o incremental mediante el mutuo ajuste entre los actores involucrados; con o sin manipulación y control de la agenda de los actores con mayor poder.

No obstante estas posibles dinámicas, Cabrero (2000) advierte que en esta fase hay un alto riesgo de que la política pierda su carácter de “pública”, pues, aun en sistemas democráticos abiertos y plurales, la permeabilidad ante actores fuera del aparato gubernamental es menor.

Según Olavarría (2007), destacan dos facetas inherentes a este proceso:

- **Faceta técnica: proceso racional:** El diseño de las propuestas es un trabajo que requiere comprender y caracterizar el problema, definir las propuestas de intervención y seleccionar los instrumentos que se usarán para materializar la política pública. En el proceso técnico del diseño, el analista deberá acopiar información que le permita comprender de qué se trata el problema, su tamaño y cuáles son sus alcances. El diseño de las propuestas involucrará tanto la identificación de cursos de acción que permitan resolver o aminorar el problema público, como delinear la estrategia política que permita aprobar la propuesta.
- **Faceta política: proceso de negociación, de confrontación:** En el diseño de las propuestas, los analistas enfrentarán restricciones sustantivas, institucionales o políticas. Adicionalmente, dado que las alternativas entrarán en un proceso político de selección y descarte, para determinar la fortaleza de sus propuestas, los analistas evaluarán los resultados de acuerdo con criterios comúnmente utilizados, como efectividad y eficiencia, criterios valóricos y criterios prácticos referidos a la legalidad, aceptación política y aplicabilidad de la propuesta.

Implementación de la política pública

En la etapa de la implementación, la política pública se formaliza y para ello no solo es validada por el aparato estatal, sino que además es aplicada en una realidad social a través de dispositivos concretos como leyes, reglamentaciones, marcos jurídicos y normativos, los cuales posteriormente se materializan en instituciones, planes, políticas y programas gubernamentales o de alguna organización no gubernamental—civil, social, e incluso, privada.



Pressman y Wildasky (1998) definen la implementación como un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos.

En sistemas de democracia plural, la implementación tenderá a incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, que incluyen los diferentes niveles de gobierno y agencias no gubernamentales. En esos contextos es también más frecuente que actores locales lleguen a tener influencia en una política pública nacional (Cabrero, 2000).

Uno de los aspectos esenciales en el proceso de implementación de las políticas es el relativo a las relaciones inter e intragubernamentales para convenir su implementación en los niveles regional y municipal (Subirats, 1989).

CUADRO 2. Enfoques en la implementación de la política

ENFOQUE ARRIBA ABAJO <i>TOP DOWN</i>	ENFOQUE ABAJO ARRIBA <i>BOTTOM-UP</i>	COMBINACIÓN DE ENFOQUES
<ul style="list-style-type: none"> En este enfoque se asume que luego que las autoridades han definido una política pública, esta es puesta en práctica por la administración pública. Existe una cadena de implementación que arranca con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de las acciones de política. 	<ul style="list-style-type: none"> En este enfoque se toma el camino inverso al del recuadro anterior. Se plantea que el desarrollo de políticas públicas puede surgir a partir de un proceso ascendente, donde se considera a los actores sociales involucrados como copartícipes del diseño y de las intervenciones de la política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> La integración de ambos enfoques facilitaría la puesta en común entre la visión de los actores sociales involucrados en el problema y los tomadores de decisión de la política, de ahí resultarían mecanismos y herramientas de intervención idóneas para implementar operativamente la política.

Fuente: Elaboración propia.

La implementación, incluidos los fracasos, producen aprendizajes —instrumental, social y/o político— que los diseñadores tendrán en consideración para la formulación de nuevas políticas públicas (Olavarría, 2007, p. 89).

Evaluación de las políticas públicas

Si bien la evaluación es presentada como el momento final del ciclo de política, puede tener lugar al inicio (evaluación ex ante) o a lo largo de él. Es un instrumento técnico



que permite identificar si la política implementada logró resolver el problema que abordaba o al menos lo redujo, si fue eficiente o si habrían maneras más eficientes de abordar el mismo problema (Olavarría, 2007). Además de instrumento técnico, la evaluación es también una herramienta política, pues sus resultados son utilizados para mejorar los programas y dar cuentas a los ciudadanos, contribuyendo así a la confianza y a la legitimidad del sistema (Serafim, 2008).

Las políticas públicas traen consigo transformaciones y modifican realidades, más aún si actúan en sinergia con otras políticas públicas. Como enfatiza Olavarría (2007, p. 85), “estos efectos o impactos pueden ser los esperados, pero también pueden lograr mucho menos de los que se prevería o, incluso, producir un efecto no deseado”. Este mismo autor cita como ejemplo, que una política de erradicación de asentamientos irregulares, que distribuye viviendas y terrenos a ocupantes ilegales o “paracaidistas”, que no han seguido los procedimientos institucionales para conseguir una vivienda social, puede convertirse en un incentivo para las ocupaciones ilegales de terrenos, como de hecho ha ocurrido en varios países latinoamericanos.

ALGUNAS CRÍTICAS AL CICLO DE POLÍTICAS

- La complejidad del proceso excede la capacidad del modelo.
- El proceso de política pública no necesariamente sucede en etapas ordenadas, consecutivas y causales.
- La evaluación no solo ocurre/debería ocurrir al final del proceso.
- Privilegia el enfoque *top-down*.
- Dificultades para mostrar los vínculos entre las fases.

(Jenkins-Smiths y Sabatier, 1993; Roth, 2006).

Con todo:

Las opciones son quedarse con una confusa gama de ideas, marcos y teorías, o aceptar otro modelo alternativo. Por lo tanto, en términos generales, el marco por etapas sí permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo heurístico, se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora (Parsons, 2007, p. 114).



ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



En esta actividad desarrollaremos un cuadro sinóptico con elementos fundamentales para el análisis de las políticas públicas.

Instrucciones

- * Realiza la lectura del texto de Luis Aguilar Villanueva aquí sugerido para ampliar la visión sobre cuestiones esenciales respecto a qué son las políticas públicas.
- * A partir de esta lectura, desarrolla un cuadro sinóptico que sintetice los principales conceptos e ideas sobre las políticas públicas. Este ejercicio te ayudará a identificar los planteamientos más importantes del texto y a repasar todo lo discutido en este capítulo.

OJO: Procura que tu cuadro no solo sea atractivo visualmente, sino también claro en su contenido. Tu cuadro sinóptico debe comunicar lo mejor posible los conceptos que has aprendido.

Apóyate en la siguiente lectura para realizar la actividad:

→ Aguilar, L. (2012). *Política Pública: Una visión panorámica*.



https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.

Herramientas para elaborar la actividad

Un cuadro sinóptico es un esquema gráfico que sirve para ordenar y jerarquizar las ideas y conceptos de una temática específica.

Puedes realizarlo con tus propias herramientas o usar plataformas como LUCID-CHART que tiene plantillas específicas:



<https://www.lucidchart.com/pages/es/como-hacer-un-cuadro-sinoptico>



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1994). *Estudio introductorio*. En L. Aguilar (comp.), *La hechura de las Políticas* (pp. 8-15). México: Porrúa.
- Bachrach, P., y Baratz, M. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Bardach, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-233). México: Porrúa.
- Bitar, M. (1999). *La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas*. Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional del Rosario.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 09(2), 180-229.
- Dagnino, R., Thomas, H., Costa, G., y Gomes, E. (2002). Metodología de análisis de políticas públicas. En R. Dagnino (ed.), *Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para Análise e Implementação* (pp. 51-114). Taubaté: Cabral.
- Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy* (Tenth Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Elder, C., y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. Aguilar (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Evangelista, E. (2014). Organizaciones e iniciativas ciudadanas en México: del fomento de las actividades socio-civiles a la construcción de políticas para el fortalecimiento y creación de organizaciones sociales. En L. Cano (coord.), *Pobreza y desigualdad social. Retos para la reconfiguración de la política social* (pp. 411-433). México: Díaz de Santos/UNAM.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, (21), 211-259.
- Jenkins-Smith, H. C., y Sabatier, P. A. (1993). The study of public policy processes. En P.A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (orgs.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 135-142). Boulder: Westview Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., y Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3), 6-29.



- Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, 20, Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de “salir del paso.” En L. Aguilar (comp.), *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 201-225). México: Porrúa.
- Rabotnikof, N. (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (32), 37-48.
- Roth, A. N. (2002). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración*, (30), 114-128.
- Roth, A. N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Serafim, M., y Dias, R. de B. (2012). Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos de Gestão Social*, 3(1), 121-134.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- Tamayo Sáenz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Castillo, (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Redes*, 2(4), 99-128.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos del análisis de políticas*. (Documentos de Trabajo, núm. 11). Santiago: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile.
- Paredes, J. P., Thayer, L. E., y Elizalde, A. (2012). Lo público: Un espacio en disputa. *Polis*, (31). <http://journals.openedition.org/polis/3586>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso México/Miño y Dávila.
- Pressman, J. L., y Wildawsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.



CAPÍTULO 2

Una aproximación al enfoque territorial de las políticas públicas

MARÍA ELENA GIRALDO y BERTHA HERNÁNDEZ AGUILAR

INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos el territorio como un enfoque alternativo para la elaboración de políticas públicas. Comenzaremos por comprender qué es el territorio en tanto concepto multidimensional y las tensiones existentes entre el ámbito urbano y el rural. Enseguida, indagaremos sobre el significado de las políticas públicas desde el enfoque territorial, revisando: i) a qué hacemos referencia con esta perspectiva, ii) los antecedentes de algunos modelos de políticas diseñados con esta visión, iii) el enfoque de capacidades en la trama territorial, y iv) el concepto del desarrollo y de la gobernanza territorial.

EL TERRITORIO COMO CAMPO DE ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL

El territorio se ha convertido en un concepto clave para explicar fenómenos como los movimientos sociales, el ambientalismo, la construcción de identidades, las subjetividades políticas, los procesos migratorios y las políticas públicas (Silveira, 2008). A continuación, veremos cuáles son las dimensiones del análisis territorial.

Dimensiones del análisis territorial

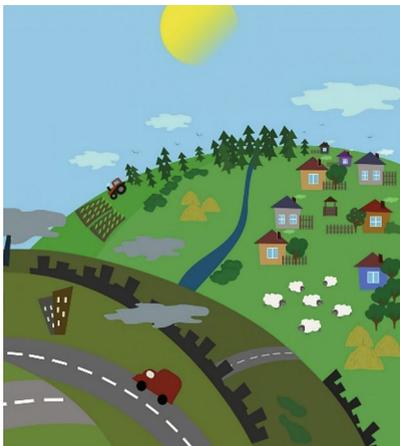
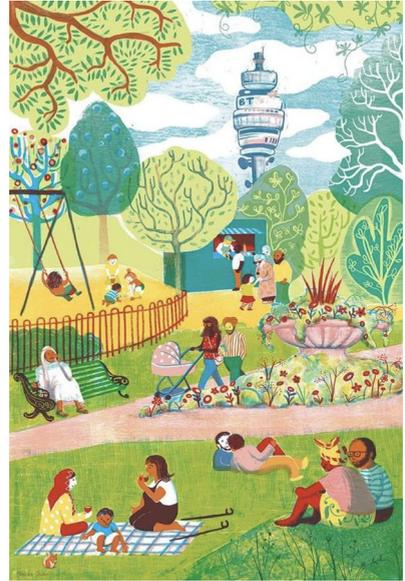
Tradicionalmente, el territorio ha sido estudiado desde tres perspectivas: la política, la económica y la sociocultural. Desde la primera, se le considera como un espacio delimitado en el cual está latente una disputa que involucra su apropiación, el poder y la frontera (Giménez, 1999). Desde la perspectiva económica, es una fuente de recursos e intercambios y una división territorial del trabajo (Haesbaert, 2013).

Desde la perspectiva sociocultural, el territorio es un espacio cargado de sentido para quienes lo habitan, lo transforman, lo viven, e incorporan ritos, costumbres, va-



lores y creencias. Bajo esta lógica, es un sistema de acción social que genera una identidad territorial. Para Giménez (1999), los territorios son espacios de inscripción de la cultura que se constituyen en áreas de distribución de prácticas culturales, lo que da lugar a una identidad colectiva; pero también son un símbolo de pertenencia al que se adscribe la identidad personal. En consecuencia, cuando se habla de territorio se alude a una región sociocultural. De acuerdo con Santos (1999, p. 51), el territorio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio de sistemas de objetivos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero sí como un proceso histórico que se construye socialmente.

Una cuarta perspectiva, no considerada hace unas décadas, es la ambiental, la cual se ha convertido en un componente fundamental al que se refiere cada vez con más frecuencia, ante las crisis ambientales y aun civilizatorias que enfrentamos en la actualidad. La perspectiva ambiental integra el entorno natural y los grupos humanos en un todo indisoluble que posibilita una visión integral y particular de un territorio. Para Escobar (2010, p. 40), cualquier territorio es un territorio de diferencia en tanto que “implica una formación ecológica, cultural y socialmente única de lugar y de región”. Por tanto, un territorio es la conformación particular de un lugar en un tiempo dado.

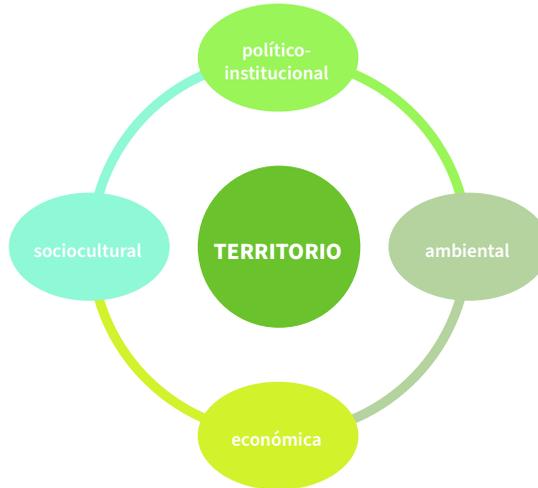


La tensión entre lo urbano y lo rural

El territorio puede concebirse en diferentes escalas que van desde la local (comunitaria y municipal), pasando por las intermedias (entendidas como las regiones o estados), hasta las mayores, como las naciones o integración entre naciones. En un contexto global, otros autores incluso han acuñado el término *territorio-red* para explicar que en la actualidad el auge de las tecnologías de información ha provocado la configuración de nuevos territorios donde los lugares físicos ya no ocupan el lugar central (Haesbaert, 2013).



FIGURA 1. Dimensiones del análisis territorial



Fuente: Elaboración propia.

La globalización, además, ha impulsado la transformación de los territorios, debilitando los correspondientes a los Estados nación y fortaleciéndose en escalas menores. Por tanto, en este capítulo, la noción de territorio es más próxima a la idea de un espacio local, que es material y a la vez simbólico (Giménez, 1999).

En este ámbito local se manifiestan tensiones permanentes entre la urbanización y su interacción con las áreas rurales, pero particularmente con las periurbanas, donde generalmente hay una mayor presencia de áreas naturales que se ven amenazadas ante la continua expansión de las ciudades y la dinámica de las poblaciones humanas.

México es el segundo país latinoamericano con mayor población y altas concentraciones humanas sobre su espacio geográfico

¿SABÍAS QUE...?

En México, en el año 1950, el 43% de la población vivía en el campo, y el 57% en ciudades. Estos datos contrastan con los de 2020, cuando el 79% vivía en ciudades y grandes zonas metropolitanas, en tanto que solo 21% en el campo, especialmente en el sur y sureste del país (INEGI, 2020).

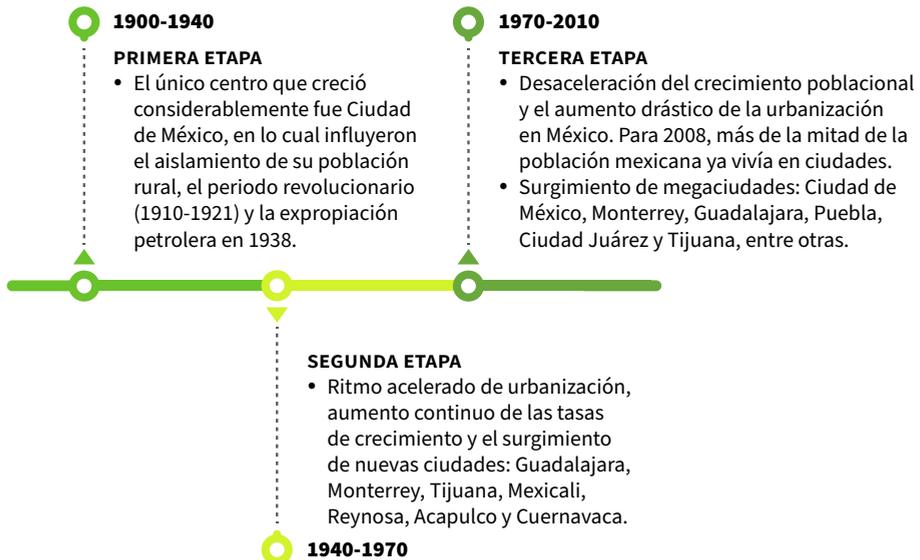


En la figura 2 se resumen las etapas del crecimiento urbano en México. Durante la segunda, entre las décadas de 1940 y 1970, en el contexto del desarrollo y auge del modelo del Estado de bienestar y un incipiente proceso de industrialización, aumenta el ritmo de consolidación de las ciudades mexicanas. Y será en las décadas posteriores que surgirán las megaciudades por efectos del modelo neoliberal y la globalización. Este proceso ha incrementado los problemas que ya se avizoraban décadas atrás.

En la actualidad, los procesos económicos y políticos generan una creciente presión en las dimensiones sociocultural y ambiental de los territorios produciendo nuevas relaciones y tensiones entre los ritmos urbanos y rurales, si se considera que las dinámicas del campo están cada vez más subordinadas a las de las ciudades. Para Ávila (2005), esto significa que, en muchos casos, la presencia de la ciudad es la determinante en la organización del territorio. Sin embargo, hay espacios rurales que han logrado resistir los agresivos y acelerados procesos de urbanización, preservando sus funciones, dinámicas económicas y las formas de vida de sus pobladores.



FIGURA 2. Etapas del crecimiento urbano en México



Fuente: Elaboración propia a partir de Garza (2007).



Las problemáticas del campo y la ciudad pueden resultar contrastantes, y son producto del contexto sociocultural, económico y ambiental que caracteriza a cada uno de estos espacios. En las figuras 3 y 4 se observan algunos problemas ilustrativos de las áreas rurales y urbanas en el contexto mexicano de la actualidad.

El constante crecimiento de las ciudades ha provocado que las fronteras entre las áreas urbanas y rurales sean cada vez más borrosas. Por ello, en estudios más recientes sobre el territorio ha tomado fuerza el concepto de lo *periurbano* (Ruiz, 2015).

Las formaciones periurbanas corresponden a territorios en transición urbano-rural.



Aunque cada territorio tiene características particulares, hay consenso en identificar que la emergencia de los territorios periurbanos se debe a la ausencia de regulación del Estado, y que son los mercados los que ordenan la dinámica social y ambiental, lo que sucede siguiendo una lógica de acumulación de capital que ha promovido el incremento de la plusvalía del suelo a partir del cambio de la propiedad colectiva a la particular, la generación de empleos precarios y laxitud de las normas ambientales (Ruiz, 2015). Por tanto, “lejos

de representar oportunidades de bienestar para quienes habitan estos territorios, son expresiones de condiciones estructurales de desventaja social e injusticia espacial” (Ruiz, 2015, p. 13) que siguen un patrón de neoliberalización territorial. Estas problemáticas serán tratadas de manera específica en los capítulos 5-12 de este libro.

LO PERIURBANO

Los territorios periurbanos son expresión de los conflictos entre actores, en una tensión urbano-rural que se manifiesta en procesos socio-territoriales como “las disputas de las tierras y las aguas, el auge del mercado inmobiliario en las periferias, la gentrificación, la terciarización de los espacios rurales, la movilidad de la población rural, el fortalecimiento del mercado de tierras rurales, etcétera” (Ávila, 2015, p. 26).



FIGURA 3. Problemáticas de los territorios rurales



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 4. Problemáticas de los territorios urbanos



Fuente: Elaboración propia.



Las problemáticas sociales, desde la perspectiva territorial, demandan una nueva forma de abordar las intervenciones públicas por parte del gobierno, pero hasta el momento estas no han tenido un impacto apreciable, por la poca especificidad con que son diseñadas las políticas públicas, como veremos en la siguiente sección.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



En esta actividad retomaremos la noción de territorio como concepto analítico y lo aplicaremos en un caso práctico.

Instrucciones

En clase se proyectará el documental “El Sendero de la Anaconda” disponible en Netflix. Luego de verlo, realiza lo siguiente:

- * Intégrate en equipos de trabajo según las indicaciones de tu profesor o profesora.
- * A partir de los temas expuestos sobre el concepto de territorio como campo de análisis interdisciplinario elabora colectivamente una infografía en la que representes los elementos políticos, socioculturales, económicos y ambientales del territorio de la Amazonía.
- * Reflexiona con tu equipo sobre las tensiones que se pueden generar en los territorios amazónicos a partir de los proyectos que en nombre del desarrollo impactan en esta selva y en sus pobladores.

Posteriormente, comparte los resultados de la infografía y de las reflexiones de tu equipo de trabajo con todo el grupo.

Herramientas para elaborar la actividad

→ Puedes realizar tu infografía de una manera creativa en:



<https://www.canva.com/>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE TERRITORIAL

Las políticas públicas se han distinguido por ser de carácter centralista y jerárquico. Esto significa que las soluciones trazadas por el Poder Ejecutivo ante los problemas públicos ha sido una cuestión atendida sobre todo por el gobierno nacional o federal. Por su parte, los gobiernos estatales y locales han tenido pocas capacidades y un bajo margen de maniobra para generar políticas de manera más autónoma. Esto sucede sobre todo en los países de América Latina, donde históricamente los gobiernos han operado en estructuras muy corporativizadas y en redes clientelares. Por tanto, la dirección bajo la cual se diseñan e implementan la mayoría de políticas ha sido de arriba abajo (o *top down*).



En México, las políticas públicas se introdujeron en la década de 1980, coincidiendo con el auge de un incipiente proceso democratizador y de ajuste en las finanzas públicas (Aguilar, 2004). Aunque este país es federalizado, no escapa a tal modelo centralista, por lo que, en la práctica, las políticas han sido sobre todo dominio del gobierno federal.



¿Qué significa el enfoque territorial en las políticas públicas?

El enfoque territorial resulta ser un lente poco utilizado hasta el momento y se alza para plantear el diseño e implementación de las políticas públicas en contextos locales, pero logrando comprender más claramente los problemas y necesidades de cada territorio, mediante el mayor involucramien-

to de la población en la elaboración de las políticas, esto si tenemos en cuenta que es en los espacios locales donde existe (o podría existir) una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados (Peters y Pierre, 2000).



El enfoque territorial emerge ante la necesidad de crear políticas más acopladas a las necesidades de los grupos sociales, por lo que mediante esta perspectiva se invierte la dirección convencional de las políticas, para pasar a elaborarse de abajo arriba (o *bottom up*).

Las políticas públicas con enfoque territorial también pueden ser una respuesta al desarrollo sostenible, el cual se ha posicionado en la agenda internacional como un paradigma que se enfoca en establecer un balance entre las necesidades básicas de las poblaciones humanas y una gestión más adecuada del entorno natural. Su consigna ha sido “erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos” (ONU, 2023).

En el ámbito de las políticas públicas, el *desarrollo sostenible* se ha posicionado como un enfoque universalista que conlleva responsabilidades para los países, regiones y ciudades (Sabatier, 2019). Sin embargo, independientemente de la política nacional, los diferentes niveles de gobierno han adquirido nuevas responsabilidades para el cumplimiento de la Agenda 2030, la cual se basa en el enfoque del desarrollo sostenible y el bienestar social. Por lo tanto, políticas públicas en materia de suelo, transporte, eficiencia energética o cambio climático, requieren situarse en un contexto territorial para implementar acciones ante las problemáticas existentes de manera más específica.



¿SABÍAS QUE...?

La Agenda 2030 del Programa de Naciones Unidas (PNUD) está compuesta por 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) que se establecieron en 2015 para cumplirse en 2030. Es así como los países miembros de la ONU deben alinear sus planes de desarrollo nacional, regionales y municipales para garantizar el cumplimiento de tales objetivos.



El enfoque territorial nos invita a construir políticas públicas de manera integrada, considerando las características culturales, históricas, geográficas, políticas y económicas de cada territorio.

Por tanto, este enfoque requiere entender el territorio como un concepto complejo, contenedor de actividades productivas y comerciales, que responden a las tramas sociales y culturales en un espacio geográfico determinado, donde además se expresan las relaciones y tensiones multiterritoriales, manifiestas en ámbitos rurales, urbanos o híbridos.

En suma, el propósito del enfoque territorial es que, desde la identificación del problema hasta la implementación y evaluación de las políticas, se consideren los contextos territoriales a fin de visibilizar y llevar a la agenda política las necesidades de grupos de población heterogéneos entre sí, pero con características similares al interior de cada uno. Y establecer soluciones creativas y novedosas, acopladas a las diferentes realidades sociales. En consecuencia, el enfoque territorial busca desarrollar mecanismos más democráticos e inclusivos que promuevan la participación de sectores y actores de manera diversa y plural para la elaboración de políticas públicas.



Antecedentes del enfoque territorial en las políticas públicas

Como vimos en el capítulo 1 de este libro, las políticas públicas son un mecanismo que usa el Estado para articular las reglas del juego y regular diversos problemas de carácter público o de interés para la sociedad.

De acuerdo con Riffo (2013), existen distintas propuestas teóricas que marcaron la creación de las políticas públicas con enfoque territorial a partir de una aproximación económica. La primera procede de las décadas 1950-1960 y corresponde al enfoque de centro-periferia elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la segunda es la teoría de los polos de crecimiento; la tercera es la teoría de la causación circular acumulativa; la cuarta, el desarrollo equilibrado, y, por último, la teoría de la base de exportación.



La propuesta del centro-periferia marca el estancamiento de América Latina, y por lo tanto el de México. En consecuencia, los modelos de las políticas públicas se basaban en un orden económico sobre una periferia menos desarrollada que consideraba las ciudades como áreas de oportunidades sociales. Un ejemplo de ello fue el impulso de las políticas de crecimiento industrial que se implementaron en regiones específicas de México, lo que generó efectos positivos de crecimiento, aunque también negativos, como la contaminación ambiental (Riffo, 2013).

Todas estas teorías con enfoque territorial muestran la necesidad de una intervención activa del Estado para lograr el balance socioespacial de las políticas públicas; sin embargo, estas se crearon de manera sectorizada y con objetivos separados. Además que priorizaron en la dimensión económica sobre otras dimensiones territoriales relevantes.

Otros modelos de desarrollo con enfoque territorial fueron propuestos por los economistas de la innovación en la corriente llamada “evolucionista” (Katz y Contreras, 1999). Entre estos modelos se encuentran los clústeres de innovación, las regiones de aprendizaje, y los nuevos distritos industriales. Algunos ejemplos son los clústeres de calzado y cuero y el de la moda de Italia, o el Silicon Valley (Valle del Silicio), en EE. UU., el cual se caracteriza por el uso intensivo de conocimiento.

El enfoque de capacidades en la trama territorial

El enfoque de capacidades fue introducido por el economista Amartya Sen (1999) y enriquecido después por otros autores. Su punto de partida es la crítica a la economía clásica que considera el crecimiento económico como el fin último del desarrollo. En cambio, el enfoque de capacidades prioriza en la dignidad humana, promoviendo la libertad de la persona como eje para el logro de su bienestar (Toboso y Arnau, 2008). Aunque este enfoque originalmente estaba centrado en el individuo, posteriormente se le dio un alcance más plural para comprender el desarrollo como el factor que potenciaría las capacidades de agenciamiento de los grupos sociales, es decir, las capacidades de ser y hacer en función de aquello que consideran valioso (Sahuí, 2008). Bajo este marco, al Estado se le atribuye la función de promover la agencia social a través del diseño de instituciones y políticas públicas.

En el plano territorial, las capacidades se han considerado un concepto central para retornar al respeto por las identidades locales, la recuperación de los conocimientos y activos culturales y la emergencia de nuevos actores políticos, todo lo cual ha derivado en la noción de las capacidades territoriales. Estas últimas se basan en las interacciones que se promueven en el entorno local, con actores endógenos y exógenos para tejer redes y promover aprendizajes a través de la cooperación, reciprocidad y



Los **clústeres de innovación** son una gama de empresas vecinas, interconectadas y complementarias, que logran crear una ventaja competitiva (sostenible) a través del apoyo mutuo, y mediante la creación de rivalidad entre ellas (Porter, 2017).

Clúster del calzado y cuero, Bogotá, Colombia



Silicon Valley, California, EE. UU.

En las **regiones de aprendizaje** tanto el espacio común, como la proximidad, facilitan la circulación y el uso de conocimientos entre los diferentes actores territoriales (Rutten y Boekma, 2007). La eficacia del sistema de aprendizaje “está condicionada por el grado de cohesión sociocultural, es decir, entre los miembros de la comunidad de personas (empresarios, dirigentes, trabajadores y consumidores) marcada por un sistema de valores y por instituciones que representan sus intereses y regulan su vida cotidiana” (Ruiz, 2005).

Los **nuevos distritos industriales (NDI)** son una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia de una comunidad de personas y de una población de empresas, por lo cual estas últimas solo emergen si la cultura local facilita su desarrollo (Schmitz, 1995). Los NDI emergen en un área territorial circunscrita, natural e históricamente determinada, y por tanto, son portadores de una identidad cultural (Mendoza, 2013).



Nuevos distritos industriales de la moda en Italia



confianza (Giraldo, 2019). Las capacidades territoriales pueden generarse en cada una de las dimensiones del territorio que vimos en la sección anterior.

Desarrollo territorial y gobernanza

Como hemos visto, las políticas públicas son instrumentos que buscan incidir en el “desarrollo” y que, desde la perspectiva aquí estudiada, se focalizan en el territorio como unidad de análisis y como campo de acción. Otros conceptos que se han propuesto en la literatura y que se relacionan con el desarrollo territorial, son el de *desarrollo local* o *desarrollo endógeno*. En todos los casos, responden a una posición intermedia entre los partidarios del desarrollo hegemónico y sus más críticos oponentes (posdesarrollistas).



Así, el desarrollo territorial ha buscado trascender de la propuesta hegemónica del desarrollo (basada en el crecimiento económico como objetivo último) a una que busca recuperar las diferentes capacidades existentes en un territorio y potenciar otras, a partir de las relaciones armónicas entre grupos humanos y su entorno natural, con el fin de incidir en el bienestar social.

Hablar de desarrollo territorial implica pensar en los actores territoriales y sus interacciones, es decir, en el establecimiento de ciertas reglas para la cooperación e intercambio de recursos a fin de cumplir objetivos comunes que cada actor no podría alcanzar por sí mismo. Esto es lo que algunos autores han propuesto como gobernanza territorial, la cual requiere la conformación de canales de participación más efectivos entre gobierno y sociedad civil, y entre grupos sociales.

EL ENFOQUE DE CAPACIDADES Y DESARROLLO HUMANO

La propuesta de Sen promovió el enfoque de desarrollo humano que primó en la agenda del Programa de Naciones Unidas (PNUD) de comienzos de este siglo y que se consignó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados en el año 2000. A partir de este enfoque, se introdujo el índice de desarrollo humano que actualmente se sigue empleando en el mundo para medir la esperanza de vida, el nivel de escolaridad y los ingresos per cápita de las naciones.



HACIA UNA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por las interacciones entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.

Consulta el sitio <https://www.cepal.org/es/subtemas/desarrollo-territorial#>



Para ello, el Estado debe promover el agenciamiento de diversos actores, lo que se materializa en movimientos sociales, asociaciones civiles, colectivos ciudadanos y otras formas de organización colectiva que emergen para atender diferentes problemáticas, como defender el territorio o gestionar los recursos y bienes comunes.

Pero en la práctica, estos procesos no son armónicos, por el contrario, están atravesados por el conflicto que surge por la tensión entre los valores, intereses y percepciones de cada grupo social representado en los espacios públicos (figura 5). Así, es posible identificar diferentes sectores de la sociedad involucrados en el proceso de elaboración de políticas públicas, esto es: gobierno, investigadores, periodistas y ciudadanos, todos con preferencias políticas particulares sobre el territorio en el cual conviven. La gobernanza territorial busca gestionar estos conflictos mediante negociaciones y acuerdos intersectoriales.

FIGURA 5. Tensiones en la construcción de políticas públicas

Preferencias políticas



Fuente: Elaboración propia.



En síntesis, el enfoque territorial en las políticas públicas constituye una oportunidad para construir gobernanza a partir de la consideración del gran espectro de recursos y la participación de los diversos actores involucrados. De acuerdo con Menta (2001), el desarrollo territorial se debe enmarcar en un proceso de objetivos múltiples, en donde la asignación de recursos y la conservación de un sistema productivo deben estar orientados por criterios de equidad en la distribución de riqueza, en equilibrio con el entorno ambiental. En esta trama, la gobernanza territorial permite establecer bases de confianza y de cooperación para crear y fortalecer espacios de diálogo y de consenso en torno a la identificación y atención de problemas prioritarios y propiciar en el entorno local procesos decisorios más horizontales, interactivos y colaborativos, que busquen el equilibrio entre las dinámicas urbanas y rurales.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que... En este capítulo aprendimos que el enfoque territorial permite comprender mejor las necesidades de un espacio geográfico determinado, para generar políticas públicas más contextualizadas.

Instrucciones

Esta actividad se realizará en equipos, con base en las instrucciones de tu profesor o profesora.

Para su desarrollo debes seguir los siguientes pasos:

- * Selecciona un territorio particular que conozcas. Puede ser una ciudad, un pueblo o un territorio rural específico.
- * Identifica un problema de este territorio que pueda ser resuelto a través de una política pública.
- * Elabora un diagnóstico donde se describa claramente el problema (cómo surgió, impacto social, económico, ambiental, etc.) y a qué miembros de la población afecta.
- * Define qué estrategias consideras apropiadas para que la solución a este problema involucre las voces de los diferentes actores involucrados.
- * Realiza una presentación con el resultado de este trabajo y preséntalo con tu equipo a todo el grupo.

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



Herramientas para elaborar la actividad

→ Puedes realizar de manera creativa tu presentación en PowerPoint o en Canva:



<https://www.canva.com/>



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de la Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Revista de Sociología*, (54), 15-37.
- Ávila, H. (2005). *Lo urbano-rural ¿Nuevas expresiones territoriales?* Cuernavaca, Morelos, México: CRIM-UNAM.
- Ávila, H. (2015). La periurbanización como fenómeno territorial contemporáneo en México y América Latina. En H. Ávila (coord.), *La ciudad en el campo. Expresiones regionales en México* (pp. 17-52). Cuernavaca, Morelos, México: CRIM-UNAM.
- Escobar, A. (2010). *Territorios y diferencia: Lugar, movimientos, vidas, redes*. Popayán, Colombia: Universidad Carolina del Norte Chapel Hill/Samara.
- Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas”. *Papeles de Población*, 13(52), 77-108.
- Giraldo, M. (2019). *Políticas regionales de ciencia y tecnología: capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*. México: CIALC-UNAM.
- Giménez, G. (1999). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, V(9), 25-57.
- Haesbaert, R. (2013). *El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Cuéntame... Información por entidad*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>
- Katz, J., y Contreras, C. (2009). *Desarrollo Local, Convergencia con Exclusión Social y Teoría Económica*. (Documento de Trabajo, núm. 34), Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp.
- Mendoza, M. (2013). *El desarrollo local complementario. Un manual para la teoría en acción*. Universidad de Oregón. www.edumed.net
- Menta, R. (2001). *Aspectos estratégicos del desarrollo local. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Peters, G., y Pierre, J. (2000). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

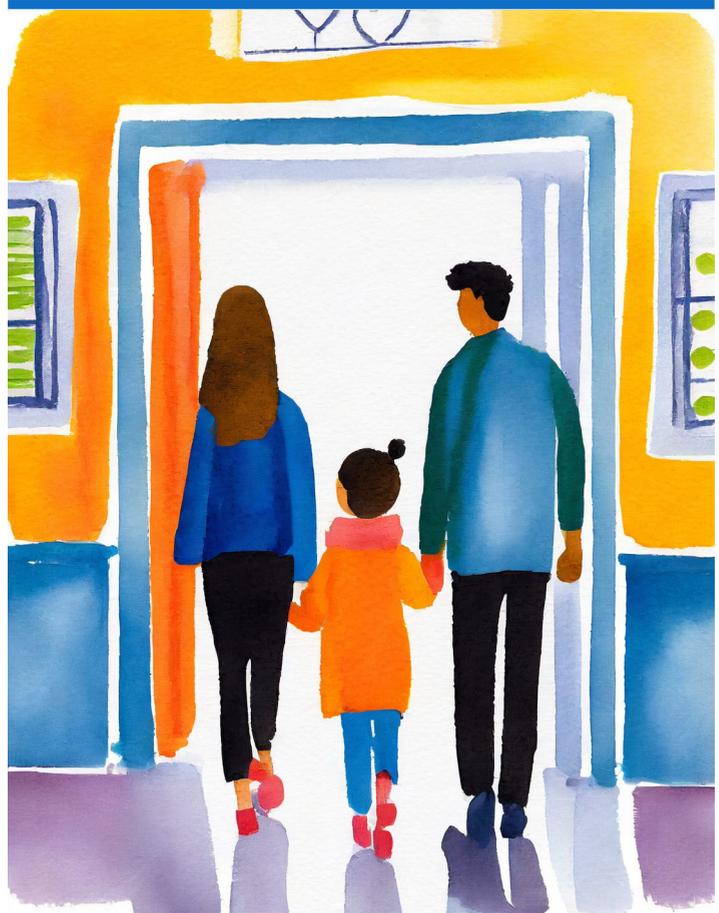


- Porter, M. (2007). La ventaja competitiva de las naciones. *Harvard Business Review América Latina*, 4-23.
- Riffo Pérez, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/23e15eb5-72df-4fd0-b4a6-b85e9982ab2b/content>
- Ruiz, N. (2015). Prólogo. En H. Ávila (coord.), *La ciudad en el campo. Expresiones regionales en México* (pp. 9-14). Cuernavaca, Morelos, México: CRIM-UNAM.
- Ruiz, C. (2005). *Dimensión territorial del desarrollo en México*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Rutten, R., y Boekma, F. (2007). The learning region: Foundations, State of the art, future. En R. Rutten y F. Boekma (eds.), *The learning regions. fundatios, state of the art, future* (pp. 1-11). USA: MGP Books.
- Sabatier, P. A. (2019). The need for better theories. En *Theories of the policy process*, (Seg. edición, pp. 3-17). Routledge.
- Santos, M. (1999). O território e o saber local: algumas categorias de análise. *Cadernos Ippur*, (2), 15-25.
- Sahuí, A. (2008). La libertad como “Poder Hacer”. Arendt y el enfoque de las capacidades. *EN-CLAVES del Pensamiento*, II(3), 47-63.
- Sen, A. (1999). *Libertad y desarrollo*. Madrid: Planeta.
- Silveira, M. L. (2008). Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. *Cuadernos del CENDES*, 25(69), 2-19.
- Toboso, M., y Arnau, S. (2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidad y funcionamientos de Amartya Sen. *Araucaria*, 10(20), 64-94.

II. PARTE PRÁCTICA

**Casos empíricos
para el estudio
de políticas en
los territorios**

SECTOR SOCIAL
s a l u d





CAPÍTULO 3

Cambio del Seguro Popular al INSABI

SHIRLEY CANUL EK

en colaboración con YANELLA MARTÍNEZ ESPINOZA

INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos la evolución y proceso de cambio que ha tenido el sistema de salud en México. Destacaremos la política de salud del Seguro Popular, el cual se mantuvo durante tres gobiernos federales (2000-2018). Del mismo modo, se reflexionará sobre los ajustes que se han dado en el sistema de salud durante el gobierno del periodo 2018-2024 o Cuarta Transformación (4T), en específico en el Instituto Nacional de Salud Para el Bienestar (INSABI) y el traslado de sus funciones al IMSS-BIENESTAR.¹

SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO

México, históricamente, ha tenido avances importantes para atender los problemas de salud en el país; sin embargo, aún tiene varios retos por atender, como fortalecer la capacidad y organización del sistema de salud y su cobertura, con el fin de brindar más y mejores servicios médicos.



¹ El caso analizado en este capítulo se basa en las investigaciones de Martínez (2023) respecto las trayectorias de la política de salud en México y las implicaciones del cambio de Seguro Popular de Salud al Instituto de Salud para el Bienestar.



El sistema federal de salud ha vivido muchos cambios a lo largo de su historia. Desde su origen, la política de salud fue centralista en relación con lo administrativo y financiero, para después, en los años ochenta, atravesar una descentralización desde el punto de vista administrativo e incompleta en gastos, mientras que en cuanto a la recaudación de ingresos mantuvo su modelo centralista (Martínez, 2023).

La salud es un derecho estipulado en el artículo 4º constitucional, el cual establece que:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, p. 10).

Retos que afronta el sistema de salud

La salud es importante para el progreso social, político y económico de una nación. Por eso en las iniciativas para fortalecer un sistema de salud intervienen el Estado, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, entre otros, de los cuales se esperan las soluciones para las problemáticas de este sector, tales como el acceso, la calidad, la equidad en la atención de los servicios médicos y los recursos económicos destinados para tener en buenas condiciones la infraestructura para la atención de la salud.

Para tener un mejor funcionamiento del sector salud se debe tomar en cuenta los principales retos que enfrenta: equidad, calidad y protección financiera. Sumando a lo anterior es necesario destacar que, en relación con la economía mexicana, la inversión que se realiza en la salud es insuficiente (Soberón, 2001).

CAMBIOS DEL SISTEMA DE SALUD DE LOS GOBIERNOS EN MÉXICO

El sistema nacional de salud en México funciona de dos maneras. Por un lado, se encuentra el sector privado, que se financia a través del pago que realizan los usuarios que reciben los servicios, financiamiento que también puede provenir de aseguradoras privadas o de las primas de seguros médicos privados (Martínez, 2023).

**FIGURA 1.** Retos del sector salud

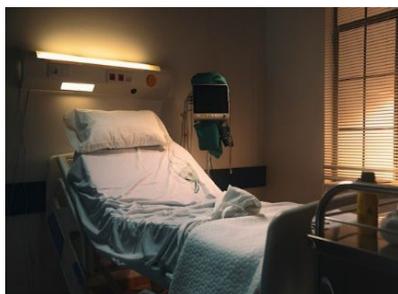
Fuente: Elaboración propia basada en Soberón (2001).

Por otro lado, los servicios de salud tienen también un origen público. En este caso, la población es clasificada según cuente o no con seguridad social. Entre las personas del primer grupo se encuentran los trabajadores del sector formal, sus familias y personas jubiladas, los cuales reciben la atención por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), entidades que son





financiadas por contribuciones tripartitas: gobierno, empleador y trabajador. El segundo grupo son las personas que reciben la prestación del servicio a través de la Secretaría de Salud (SSA) y los servicios estatales de salud (SESA), ya que no cuentan con seguridad social, sobre todo por pertenecer al sector informal, ser autoempleados o desempleados. Estas instituciones se financian con recursos del gobierno federal y gobiernos estatales, además de una pequeña cuota de recuperación que pagan los usuarios cuando reciben servicios de salud (Martínez, 2023, p. 17).



Reformas en el sistema nacional de salud

El sector salud de México ha tenido a lo largo de los años diversas modificaciones y ajustes para mejorar su función y atención en sus servicios para la población. Soberón (2001) refiere dicho proceso en el cual se pueden identificar las reformas de primera, segunda y tercera generación.

En la reforma de primera generación, durante 1943, se dio paso a la institucionalización de la atención médica y la salud pública. Es por entonces que se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia² y el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyo objetivo era cumplir con lo establecido en el artículo 123 constitucional. Asimismo, por aquella época fue fundado el Hospital Infantil de México y, poco después, el Hospital de Cardiología y de Nutrición (Soberón, 2001).

A la segunda reforma se le conoce como la etapa del “cambio estructural de la salud”, proceso que involucró el brindar los servicios médicos a la población abierta y no solo a los derechohabientes. La renovación legislativa en tal sentido arranca con la inclusión del derecho a la protección de la salud en 1983, la promulgación de la Ley General de Salud en 1984 y las leyes estatales de salud y de seis nuevos reglamentos (Soberón, 2001, p. 2). Esta reforma incluyó cinco estrategias a nivel macro y cinco a nivel micro.

La tercera reforma inició en 1995 e implicó la descentralización del sistema de salud para llevarlo a las entidades federativas, lo cual involucró la descentralización de las funciones, pero conservar el control de las que eran estratégicas (López, 2012. Citado en Martínez, 2023).

² En 1943, la fusión de la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad dieron lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.



Las políticas de salud gubernamentales en México

A lo largo de su historia, el sistema de salud en México se ha ido modificando en su estructura, organización y funcionamiento, debido a los cambios de política que han implementado los distintos gobiernos y las necesidades que demanda la misma sociedad, lo que ha dado lugar a enfoques centralistas y descentralizados.

Sin embargo, a pesar de sus modificaciones, el sistema nacional de salud aún no garantiza en su totalidad el derecho a la salud de la población mexicana, ni el acceso efectivo que requieren las personas y las comunidades, de forma que se sigue observando una gran inequidad en estos servicios en las zonas rurales (SEGOB, 2020).

CUADRO 1. Acciones políticas para el sector salud en México

Décadas de 1930 y 1940

- Predominó la continuidad de los programas de salud, servicios de salud institucional y la atención médica a la comunidad rural.
- Como acciones para el sector salud se encuentran:
 - Promulgación de la Ley Federal de Trabajo de 1931.
 - Reglamento de higiene y medidas preventivas de accidentes en el trabajo de 1934.
 - Creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).
 - Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Décadas de 1960 y 1970

- Se consideraba fundamental la salud pública para el desarrollo de México.
- Creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Década de 1980

- El sector salud pasó de centralista a descentralizado, es decir, que se desconcentraron las funciones operativas delegándolas en los gobiernos estatales, aunque las funciones estratégicas federales siguieron centralizadas.
- Destaca el proceso de descentralización de los servicios de salud y educación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Década de 1990

- Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se definen las bases para establecer un sistema de salud horizontal, con la finalidad de coordinar la descentralización en el sector.

Año 2000 en adelante

- Durante el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), se impulsó el Sistema de Protección en Salud conocido como Seguro Popular (SP), programa que buscaba cubrir de manera progresiva a la mayoría de las personas carentes de protección social en salud. Esta política se mantuvo en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012).
- En el gobierno de Enrique Peña, se continuó con el programa SP, de igual manera se crea el Sistema Nacional de Salud Universal (SNSU).
- En el actual gobierno de Andrés M. López Obrador (2018-2024), se crea el Instituto de Salud para el Bienestar, que viene a sustituir al Seguro Popular (SP).

Fuente: Elaboración propia basada en Martínez (2023).



TRANSICIÓN DEL PROGRAMA SEGURO POPULAR



Con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) y de Vicente Fox (2000-2006) a la presidencia de la república se realiza un cambio en la Ley General de Salud introduciendo el Sistema Nacional de Protección Social de Salud (SNPSS). Este sistema implicó un “seguro pagado por la cuota Social Federal [...], la cuota de los Estados por cada familia afiliada y una mínima aportación de las familias de los deciles V a X” (González, 2013, p. 100), es

decir, que los servicios del Seguro Popular en cada gobierno estatal eran financiados de manera tripartita.

La política de salud conocida como **Seguro Popular** se mantuvo vigente durante tres periodos gubernamentales con la intención de descentralizar la salud, brindar seguridad y servicios de salud a la población mexicana que no contaba con seguridad social en materia de salud.

Estructura y financiamiento del Seguro Popular

El programa del Seguro Popular se centraba en ofrecer atención a las personas no derechohabientes del IMSS, ISSSTE, SEDENA, MARINA y PEMEX, a través de una afiliación; sin embargo, el censo de 2010 y el estudio CONEVAL 2011 registraron datos contradictorios a los esperados, esto es, que pese a que había un incremento en la cantidad de personas afiliadas, tanto el presupuesto destinado al programa, como la cobertura médico-sanitaria se encontraban estancadas y no crecían al ritmo de la afiliación (López, 2017. Citado en Martínez, 2023).

“Según Coneval, el Seguro Popular cubre sólo el 11% de los padecimientos que cubre el IMSS” (González, 2013, p. 102). Además, a partir de los reportes que realizan los gobiernos estatales, afirmando que hay un gran número en afiliación de personas, el gobierno federal daba por hecho el haber llegado a la cobertura universal y justificaba el aumentar los recursos que se entregaban a los estados.

A pesar de contar con una estructura propia para administrar los recursos en materia de salud, las demandas de la población afiliada del Seguro Popular manifestaban la necesidad de invertir y fortalecer la infraestructura de las instalaciones, y la cobertura de servicios médicos y el abastecimiento de medicamentos.



LA SALUD EN EL GOBIERNO DE LA 4T

Una nueva política sectorial de salud

El actual gobierno de la Cuarta Transformación (4T), encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, establece dentro de su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 un cambio en el Programa Sectorial de Salud, **sustituyendo el Seguro Popular de Salud (SPS) por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)**.

El Plan Nacional de desarrollo (2019-2024), en cuanto al ámbito de la salud, busca universalizar la cobertura de estos servicios a toda la población mexicana, lo cual se deja ver en la frase: “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”. Por lo tanto, es importante destacar que los cambios impulsados por el gobierno actual tienen la intención de garantizar que todas y todos los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, con cobertura de suministros en medicamentos (SEGOB, 2020).

De esta manera, el propósito del Programa Sectorial de Salud 2019-2024 considera “la adecuación al marco normativo vigente de crear un sistema de acceso universal y gratuito a los servicios de salud y medicamentos asociados para la población que carece de seguridad social”, así como “la existencia del organismo descentralizado, Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), sectorizado a la Secretaría de Salud, el cual se conformará con los recursos humanos, financieros y materiales que actualmente se destinan a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud” (CNPSS) (Reyes et al., 2019, p. 686).



Tras las reformas impulsadas por el gobierno actual, se fortalece el proceso de recentralización de tipo fiscal y administrativo con la creación del INSABI en sustitución del Seguro Popular, por lo tanto, el gobierno federal vuelve a concentrar la administración de los recursos públicos que estaban a cargo de los SES y las atribuciones de prestación de servicios de salud (Martínez, 2023).

INSABI: En busca de la salud universal

El Instituto de Salud Para el Bienestar (INSABI) inicia sus funciones en enero de 2020; es un organismo descentralizado de la administración pública federal que tiene el



CUADRO 2. Objetivos en materia de salud del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)

OBJETIVO 1	<ul style="list-style-type: none">• Señala el acceso efectivo, universal y gratuito a la salud, con el fin de que las personas que no cuentan con afiliación a las instituciones de seguridad social reciban acceso a la atención médica y hospitalaria gratuita.
OBJETIVO 2	<ul style="list-style-type: none">• Se fomenta, bajo el lema “Por el bien de todos, primero los pobres”, la calidad en los servicios, priorizando a las poblaciones en alta marginación.
OBJETIVO 3	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer y ampliar los servicios en el sistema nacional de salud, principalmente los que se prestan a la población no derechohabiente, así como reforzar la infraestructura para el mantenimiento de las instalaciones y la contratación de los recursos humanos necesarios.
OBJETIVO 4	<ul style="list-style-type: none">• Involucra acciones respecto a la vigilancia sanitaria y epidemiológica que podrían atenderse mediante la prevención de riesgos, estrategias como el acceso a la información, asesoramiento o a servicios integrados.
OBJETIVO 5	<ul style="list-style-type: none">• Tiene como propósito la atención de los problemas predominantes de salud pública tales como la diabetes, salud sexual y reproductiva, y obesidad, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB (2020).

objetivo de garantizar y promover para las personas sin seguridad social el servicio de salud, medicamentos e insumos. De igual manera, busca impulsar acciones en la Secretaría de Salud con miras a lograr una adecuada integración de las instituciones públicas del sistema nacional de salud (Gobierno de México, 2023).

En la ley que se propone en el *Proyecto de Decreto para reformar las Leyes en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos asociados para las personas que no poseen seguridad social*, destacan importantes aspectos relacionados con la creación del INSABI (Martínez, 2023):

- El financiamiento para la atención de la salud.
- Las estrategias sobre la rectoría y gobernanza del sistema de salud.
- Acceso y regulación de medicamentos.

El INSABI debía cubrir “los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención, así como a los medicamentos del Compendio Nacional de



Insumos para la Salud” (Reyes-Morales *et al.*, 2019, p. 687. Citado en Martínez, 2023, p. 31).

Por otro lado, el financiamiento del INSABI fue posible con la creación del Fondo de Salud para el Bienestar (FSB), el cual es un fideicomiso sin estructura orgánica que tiene la finalidad de destinar los recursos sujetos a las Reglas de Operación del INSABI como el financiamiento de infraestructura, medicamentos, la comprobación de la ejecución de los recursos y gastos, entre otros.

El IMSS-BIENESTAR: Un organismo público descentralizado

Tras dos años de haber comenzado sus funciones, el 25 de abril de 2023, la Cámara de Diputados aprobó desaparecer el INSABI, iniciativa que más tarde fue enviada al Senado para la aprobación de sus efectos constitucionales; fue así como sus funciones pasaron a integrarse al IMSS-BIENESTAR.

De esta forma se decidió que el Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR), en colaboración con la Secretaría de Salud, atenderá las prestaciones gratuitas de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos que requieran las personas sin seguridad social. Este esquema denota que el Sistema de Salud para el Bienestar tendrá un enfoque social y solidario para las personas que no tengan seguridad social a través del Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar que, en un marco de respeto a los derechos humanos, enfoque intercultural en la salud y perspectiva de género, y vinculará los servicios de salud y la acción comunitaria (Cámara de Diputados, 2023).



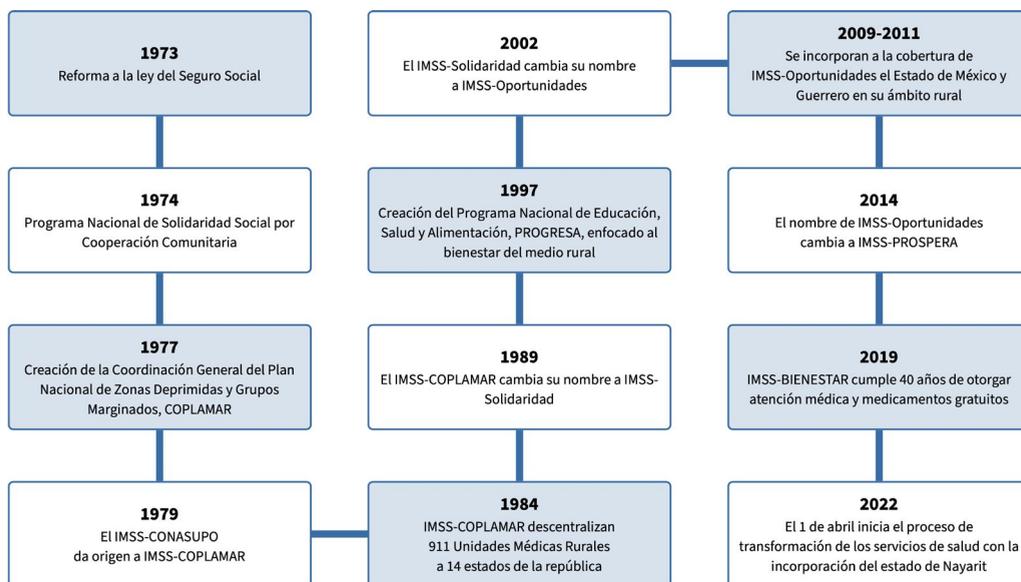
¿SABÍAS QUE...?

Al cierre de agosto de 2023, se registra el dato de diecisiete estados del país que forman parte de los Servicios de Salud del IMSS-BIENESTAR: Tlaxcala, Colima, Sonora, Sinaloa, Baja California Sur, Guerrero, Veracruz, Campeche, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Hidalgo, Tamaulipas y Ciudad de México (IMSS-BIENESTAR, 2023).



El IMSS-BIENESTAR tiene como objetivo brindar atención integral gratuita médica y hospitalaria proporcionando medicamentos e insumos asociados con base en criterios de universalidad e igualdad para que la población tenga un acceso progresivo, de calidad, sin discriminación y efectivo en salud (DOF, 2022). Con base en el Modelo de Atención Integral a la Salud para el Bienestar, el objetivo es que tales servicios sean gratuitos del primer al segundo nivel de atención a las personas sin seguridad social (Gobierno de México, 2023).

CUADRO 3. Línea de tiempo de la conformación y evolución del IMSS



Fuente. Elaboración propia basada en IMSS-BIENESTAR (2023)

A modo de conclusión... Hoy en día existen derechos, leyes, tratados y declaraciones internacionales que reconocen el derecho a la salud e implican el respeto y protección. Sin embargo, no es suficiente quedarnos con la idea de reconocer a las personas como titulares de derechos, es necesario establecer mecanismos que permitan que las personas participen en el diseño de las políticas públicas y no centrarse únicamente en el desarrollo de los servicios, sino conocer cómo se podría mejorar la atención de la salud en cada estado.



MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más...

- Te invitamos a ver la conferencia *La salud pública en México*, en Observatorio Semanal con Pedro Salazar, TVUNAM (2020).



<https://www.youtube.com/watch?v=Ad6Q09GLjYM>

- Ve también la videoconferencia *EL INSABI y la transformación del Sector Salud*, realizada por la Escuela de Salud Pública de México (2021).



<https://www.youtube.com/watch?v=a2HJUmqJQ47o>

- ¿Quieres conocer cómo era el funcionamiento del sistema de salud de la 4T? Revisa los videos *¿Qué es el INSABI?* e *IMSS e IMSS-Bienestar son dos cosas diferentes: Dr. Juan Manuel Lira*.



https://www.youtube.com/watch?v=AkB082N_rkg



<https://www.youtube.com/watch?v=LGjTRCRLbdY>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Actividad 1

Instrucciones

- * Mira el video *Retos en el sistema de salud mexicano: cambio del Seguro Popular al INSABI*, del Seminario de Políticas Públicas, Territorios y Diversidad de la ENES, Mérida, UNAM, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=d-Y2ONY6roDE>
- * Luego de haber finalizado la revisión del video, de manera individual, redacta una reseña de dos cuartillas.



Actividad 2

Instrucciones

En equipo, elabora un cuadro comparativo entre el Seguro Popular, INSABI e IMSS-Bienestar, considerando los siguientes aspectos:

- * Objetivos
- * Funcionamiento
- * Estructura
- * Financiación
- * Alcance del sistema

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados. (2023). DOF PUBLICA DECRETO POR EL QUE DESAPARECE EL INSABI Y SUS FUNCIONES SE INTEGRAN AL IMSS-BIENESTAR. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/dof-publica-decreto-por-el-que-desaparece-el-insabi-y-sus-funciones-se-integran-al-imss-bienestar>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1917). Artículo 4. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2022a, 17 de marzo). ACUERDO por el que se delegan las facultades que se señalan en la Coordinación de Optimización y Procesos del Abasto del Instituto de Salud para el Bienestar. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645905&fecha=17/03/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2022b, 31 de agosto). DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0
- Gobierno de Mexico. (2023a). *¿Qué hacemos?* <https://www.gob.mx/insabi/que-hacemos>
- Gobierno de México. (2023b). IMSS-Bienestar. <http://www.imss.gob.mx/imss-bienestar>
- Laurell, A. (2013). *Impacto del Seguro Popular en el sistema de salud mexicano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20130807020931/ImpactodelSeguroPopular.pdf>
- Martínez, Y. (2023). Balance preliminar de la política de salud durante el gobierno de la 4T. Implicaciones del cambio de Seguro Popular de Salud a Instituto de Salud para el Bienestar. En M. E. Gómez y J. J. Sánchez (coords.), *Análisis del desempeño del gobierno de la 4T a mitad del camino 2018-2021* (en prensa).
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S., y Ávila-Burgos, L. (2019). Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma la Ley General de Salud de México 2019. *Salud Pública de México*, 61(5), 685-691. <https://doi.org/10.21149/10894>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2020). *PROGRAMA Sectorial de Salud 2020-2024*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598474&fecha=17/08/2020#gsc.tab=0



Soberón, G. (2001). *La reforma de la salud en México*. http://anmm.org.mx/bgmm/1864_2007/2001-137-5-419-443.pdf



CAPÍTULO 4

La enfermedad de Chagas

ARIADNA TREJO BARBOSA
en colaboración con Alba Valdez-Tah

INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos la enfermedad de Chagas como una problemática del sector salud que tiene una expresión territorial específica.¹ Este padecimiento es un fenómeno complejo generalmente analizado más desde una perspectiva biomédica que desde una visión sociocultural y socioambiental. Debido a esto último, el presente capítulo lo aborda siguiendo tres ejes de análisis: la perspectiva biomédica de la enfermedad; la visión socioambiental, y desde un enfoque de políticas públicas, situando su análisis en Yucatán.

LA ENFERMEDAD DE CHAGAS: UNA PARASITOSIS PREVENIBLE

Desde la perspectiva biomédica, la enfermedad de Chagas, también llamada tripanosomiasis americana, es una parasitosis que, sin tratamiento, puede derivar en una enfermedad crónica potencialmente mortal. Es causada por el parásito *Trypanosoma cruzi* OMS (2021).

¿Cuál es la vía más común de adquirir el parásito?

El parásito *T. cruzi* se transmite principalmente mediante la mordedura de chinches infectadas que actúan como su vector y que en Yucatán se les conoce como pik; se trata de insectos triatominos que se alimentan de sangre.



¹ El caso analizado en el presente capítulo se basa en diversas investigaciones realizadas por la Dra. Alba Valdez-Tah sobre la problemática del Chagas en Mérida, Yucatán.



Transmisión vía el pik

Después de que el pik infectado por el parásito se alimenta de nuestra sangre defeca, y es en estas heces que se encuentra *T. cruzi*. Al sentir la picadura del insecto, instintivamente solemos rascar en el sitio afectado, además de que es común que llevemos nuestras manos a los ojos o nariz; así, sin darnos cuenta, con esto ayudamos a que el parásito entre a nuestro organismo. El pik también puede transmitir *T. cruzi* a otros mamíferos, incluyendo a animales domésticos como gatos y perros (OPS, 2011).

Otras formas de transmisión



VÍA CONGÉNITA
(embarazo)



TRANSFUSIÓN
SANGUÍNEA



CONSUMO DE alimentos
contaminados

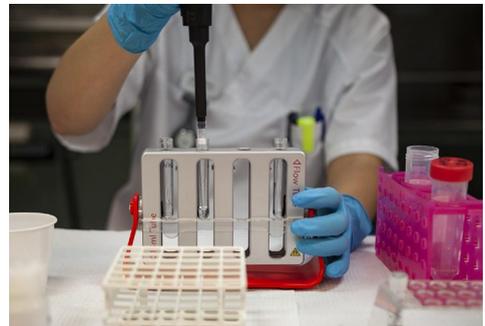
Fuente: Elaboración propia basada en OPS (2011).

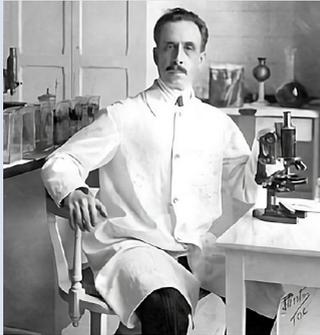
Detección de la enfermedad

En México no existe un programa de atención primaria ni de campañas para el diagnóstico oportuno de la enfermedad de Chagas (Ramsey *et al.*, 2021. Citado en Valdez, 2022a). Por ello, frecuentemente se detecta a *T. cruzi* cuando las personas asisten a donar sangre. Es cuando los bancos de sangre realizan un tamizaje parcial (prueba) que se detecta al parásito. Cabe resaltar que apenas el 30-40% de las personas infectadas con *T. cruzi* desarrollan a largo plazo la enfermedad de Chagas (INSP, 2022. Citado en Valdez, 2022a), dañando a órganos como el corazón, colon, intestinos y esófago, o al sistema nervioso.

¿Existe tratamiento?

El benznidazol y el nifurtimox son los dos únicos medicamentos para eliminar al pa-





CARLOS CHAGAS

**Médico brasileño
(1879–1934)**

Carlos Chagas identifica y documenta por primera vez al parásito *Trypanosoma cruzi*, agente causal de la enfermedad de Chagas (*Tripanosomiasis americana*), en 1909.

Fuente: FECIC (2023).

rásito *T. cruzi* en la etapa temprana de la enfermedad y para mitigar sus síntomas en su fase más crónica. Sin embargo, por el desinterés de la industria farmacéutica, estos desparasitantes son obsoletos y tienen potenciales efectos secundarios adversos, sobre todo en población adulta y en personas que padecen otras enfermedades.

La población más joven, de recién nacidos a menores de 18 años (Fundación IO, 2020), son los que mejor responden al tratamiento, de ahí la importancia de un diagnóstico temprano; entre mayor sea la persona y más tiempo haya tardado en detectarse la infección, el tratamiento será menos efectivo y los efectos secundarios adversos serán más posibles.

En México, el tratamiento solo llega al 1% de la población infectada, ya que en el sector salud esos medicamentos están sujetos a control y se distribuyen de forma centralizada (Ramsey *et al.*, 2021; Manne *et al.*, 2013. Citado en Valdez, 2022a), es decir, que cada vez que se requieren tienen que solicitarse a nivel federal, lo que implica más tiempo para que lleguen, por ejemplo, a Yucatán.

EL CHAGAS: UNA PROBLEMÁTICA DE SALUD SOCIOAMBIENTAL

El Chagas: Una zoonosis rural y urbana

Debido a la alteración por la expansión de la mancha urbana, se ha destruido el hábitat natural de la fauna. Esto ha propiciado que en las ciudades sean cada vez más las personas que interactúan circunstancial e involuntariamente con insectos como el pik, y que mamíferos portadores de *T. cruzi* busquen en los entornos urbanos lugares para esconderse, habitar y alimentarse, manteniendo, directa o indirectamente, el ciclo del parásito transmisor del mal de Chagas. Añadimos que a la transmisión de una infección de animales a humanos se le conoce como zoonosis (OMS, 2020).



FIGURA 1. Medidas para la prevención y control de las enfermedades sugeridas por la OMS (2021)



ACCESO AL diagnóstico temprano y tratamiento para las personas



DESARROLLO DE actividades de información, educación y comunicación, escenarios sobre las medidas preventivas y los instrumentos de vigilancia



APLICACIÓN DE insecticidas



BUENAS PRÁCTICAS higiénicas en alimentos



MANEJO ESTRATÉGICO ambiental de alrededores



MEJORA FÍSICA de viviendas y su limpieza

Fuente: Elaboración propia basada en OMS (2021).



Un encuentro circunstancial. El pik en Yucatán

De acuerdo con Valdez-Tah (2022b), que nos encontremos con el pik en nuestros hogares o entornos cercanos es circunstancial, aunque esta chinche tiene el objetivo de alimentarse de nosotros o de cualquier otro mamífero cercano. Este encuentro se debe en parte al crecimiento acelerado de las ciudades, las cuales han reemplazado con viviendas, fraccionamientos e industrias el entorno natural; esto ha hecho que piks y demás fauna busquen refugiarse durante el día en grietas o ranuras de las casas, detrás de muebles y enseres almacenados, para esperar la noche y salir a alimentarse (OPS, 2011).



EL CHAGAS EN YUCATÁN: DESIGUALDAD Y POLITICAS PÚBLICAS

El mal de Chagas forma parte de las llamadas *enfermedades tropicales desatendidas* (OMS, 2021). Esto se explica porque desde su descubrimiento y con el paso del tiempo, socialmente se le ha ido construyendo como un problema de salud más rural que urbano, y altamente desatendido por los gobiernos. Sin embargo, se trata de una enfermedad que debe ser concebida y tratada desde una perspectiva intercultural.

Mérida es la urbe más grande en la península de Yucatán, México. Con más de dos millones de habitantes, es un contexto urbano socioeconómica y espacialmente polarizado (López y Ramírez, 2014. Citado en Valdez-Tah, 2022b, p. 374). La polarización geoestadística meridana se distribuye en cuatro zonas. La Norte registra un muy bajo índice de marginación, pero su antagónico, el Sur, alberga el mayor número de colonias con alto índice de marginación (CONAPO, 2010. Citado en Valdez-Tah, 2022b).

ENFERMEDADES TROPICALES DESATENDIDAS (ETD)

Son un grupo de 20 enfermedades causadas por diversos agentes patógenos, entre los que se encuentran virus, bacterias, parásitos, hongos y toxinas. Se presentan en zonas tropicales y afectan principalmente a comunidades vulnerables.

Se les considera desatendidas porque apenas se les toma en cuenta en los programas de salud mundial y están asociadas a la estigmatización y la exclusión social (OMS, 2023).



POLÍTICAS INTERCULTURALES DE SALUD EN MÉXICO

¿Sabías que las políticas públicas de salud planteadas por el actual gobierno han propuesto el "Modelo de Interculturalidad en los Servicios de Salud"? Recordemos que la interculturalidad se define como un modelo de convivencia e intercambio abierto y horizontal entre personas, grupos e instituciones, cuyas características culturales y posiciones son diversas.

El Modelo de Interculturalidad en los Servicios de Salud pretende enfatizar en el respeto por la diversidad cultural del territorio, y las nociones culturales de los procesos de salud-enfermedad; asimismo, busca el reconocimiento de otros sistemas de salud, tal como es el caso de la medicina tradicional indígena (Gobierno de México, 2021).

Las zonas Oriente y Poniente se dejan fuera intencionalmente en esta explicación, dado que la división espacial y socioeconómica más destacada es la referida y es sobre esta que se desarrolla la investigación de Valdez-Tah.

La situación del Chagas es muy dispar y menos difundida a diferencia de enfermedades como el dengue, zika y chikunguña, para las cuales hay campañas de fumigación en calles y la descacharrización, acción que consiste en recoger objetos que puedan almacenar agua y propicien la proliferación de mosquitos.

El Chagas: Una historia de abandono

Los primeros casos de la enfermedad de Chagas en Yucatán fueron documentados en 1949 (Zavala, 2003. Citado en Valdez-Tah, 2016). Sin embargo, a más de 70 años de su primer reporte, se le reconoce y estudia predominantemente desde la visión biomédica, sin que haya mayores acciones desde el Estado, como las de comunicar y divulgar para acercar la información a la población, o la de considerar la problemática en las agendas políticas prioritarias de atención en salud por parte de tomadoras y tomadores de decisiones.

La desigualdad en México tiene profundas raíces históricas y es cada vez más compleja; asume diversas expresiones y es multifactorial. Se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida fuertemente diferenciados entre personas y grupos de población... (Jusidman, 2009, p. 190).



Las raíces históricas de la desigualdad en Yucatán se fundamentan en el pasado rural de esta entidad, mientras que las brechas sociales y espaciales propician el desinterés del gobierno estatal para atender el Chagas (Rebollar *et al.*, 2009, p. 308; Texeira *et al.*, 2009. Citado en Valdez-Tah, 2016). Asimismo, la polaridad espacial promueve la desigualdad social en Mérida.

Una radiografía de Mérida

La zona Norte de Mérida es considerada como el espacio residencial más urbanizado de esta ciudad. Habitada por una población de alto nivel socioeconómico, recibe mayor atención por parte de las autoridades, lo que se refleja en vialidades en mejor estado y en los más frecuentes servicios de poda de sus áreas verdes. De acuerdo con las personas entrevistadas por la Dra. Valdez-Tah, esta zona tiene menos monte





(vegetación silvestre), pero esto no la exime de que sus residentes se encuentren con el pik en sus jardines o casas. Por las entrevistas realizadas entre los habitantes de las zonas Norte y Sur, se sabe que la interacción con el pik en la primera suele ser más escasa debido a las fumigaciones continuas y a que hay menos incentivos para su permanencia (Valdez-Tah, 2022). En la zona Sur, la percepción social sobre el Chagas y su problemática

es contraria. La opinión es que hay más monte y que los servicios urbanos son más ineficientes. Por ello se concibe a la zona Sur como un entorno más propicio para la proliferación del pik. Influye además la precariedad en esta zona. La mayoría de sus habitantes padecen de inestabilidad socioeconómica, de servicios de salud pública y se encuentran insertos en la informalidad laboral (CONAPO, año. Citado en Valdez-Tah, 2022b). Y allí viven también mayahablantes. Todas estas condiciones favorecen la invisibilización y vulnerabilidad social.

En México, la desigualdad no se limita a la distribución del ingreso, sino que se vincula a la discriminación de género, étnica y de lugar de residencia. (Jusidman, 2009, p. 196).

Como has podido observar, en Yucatán (y en México) existe un largo camino por recorrer para que el Chagas figure como una problemática de salud socioambiental de urgente atención y logre incluirse en la agenda de la política de salud, con un enfoque intercultural. Lo planteado nos recalca que no basta el punto de vista biomédico, sino que es primordial comprender al Chagas como una problemática de salud compleja vinculada a procesos socioeconómicos, culturales, políticos, históricos y ambientales (Ventura García *et al.*, 2013. Citado en Valdez-Tah, 2022). Entre los principales retos para que los Estados atiendan la problemática de dicha enfermedad están el reducir la desvinculación y polarización entre los tomadores de decisiones, el sector salud y la población; la necesidad de implementar soluciones que consideren los contextos particulares de las poblaciones afectadas, y mejorar y/o establecer sistemas de información accesibles y de vigilancia oportunos, pertinentes y preventivos.



MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más sobre la enfermedad de Chagas...

- Te invitamos a ver la interesante conferencia de la Dra. Alba Valdez (2023), “La problemática del Chagas en Yucatán”, que se llevó a cabo en el marco del Seminario Permanente Tecnociencia, Ambiente y Sociedad de la ENES Mérida.



<https://www.youtube.com/live/n8OYDJH19QE?feature=share>

- Revisa también la cápsula informativa “¿Cómo se transmite la enfermedad de Chagas?” realizada por la Organización Panamericana de la Salud.



https://youtu.be/Nx_l9bHqJu4

- Aquí puedes leer un artículo de la Dra. Alba (2022), “Los que vivimos en el sur porque hay más monte. Saberes situados sobre la enfermedad de Chagas en el paisaje de transmisión urbano de Mérida (México)”.



<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/6826/7086>

Para conocer más sobre políticas sociales en salud...

- ¿Quieres conocer de una manera amena y clara conceptos y funcionamiento de nuestro sistema de salud? Aquí puedes ver “Radiografía del sistema de salud en México”, de Justicia TV



<https://youtu.be/z2C-2wygJlY>

- ¿Sabes qué son los determinantes sociales de la salud? En este video de la Sociedad Mexicana de Salud Pública podrás conocer más y relacionarlo con la problemática de la enfermedad de Chagas



<https://youtu.be/FmqSeiJUyfQ>



Consulta el Modelo de Interculturalidad en los Servicios de Salud del Gobierno Federal 2018-2024.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715881/Modelo_de_Salud_Intercultural_2021____actualizado_cif_covid_.pdf

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que la primera fase del ciclo de las políticas públicas es la definición del problema. Si un problema no está definido claramente, no podrá ser llevado a la agenda política.

Instrucciones

Elabora un mapa mental en el que representes la problemática del Chagas considerando los siguientes aspectos:

- * ¿Quiénes son los actores de la sociedad involucrados?
- * ¿Cuáles son sus necesidades o demandas?
- * ¿Qué consecuencias tiene para la población no establecer medidas para atender esta enfermedad?
- * ¿Desde qué dependencias de gobierno y del sistema de salud debe ser atendido?
- * ¿Cómo podrían fortalecerse las capacidades de las poblaciones afectadas para hacer frente a esta problemática?

Apóyate en las siguientes lecturas para realizar la actividad:

- Jusidman, C. (2009). *Desigualdad y política social en México*.



<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/13.pdf>

- Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024. Centra tu atención en la sección “Yucatán calidad de vida y bienestar social”, a partir de la pág. 101, la cual está enfocada en temas de salud pública.



https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf



- Valdez-Tah, A. (2022). El derecho a la salud de las personas afectadas por Chagas: una agenda prioritaria y urgente. *Sentido Humano*, (52), 17-20.



<https://issuu.com/codheyderechoshumanosyucatan/docs/revistash52>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.

Herramientas para elaborar la actividad

- Video: Mapa mental ¿Qué es? ¿Para qué sirve? ¿Cómo se hace?



<https://youtu.be/L5LLjFnjXco>

- Con esta herramienta puedes realizar tu mapa mental de una manera creativa:



<https://www.canva.com/>



BIBLIOGRAFÍA

- Fundación IO. (2020). *Nifurtimox para el tratamiento de la enfermedad de Chagas en niños*. <https://n9.cl/ndv7b>, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Fundación para la Educación la Ciencia y la Cultura (FECIC). (2023). *Carlos Chagas 1879-1934*. <https://n9.cl/cbh68>, consultado el 21 de febrero de 2023.
- Jusidman, C. (2009). Desigualdad y política social en México. *Nueva Sociedad*, (220), 190-206. <https://n9.cl/rwj3m8>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Zoonosis*. [Nota descriptiva]. <https://n9.cl/26knm>, consultado el 6 de marzo de 2023.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). *La enfermedad de Chagas (tripanoso-miasis americana)*. [Nota descriptiva]. <https://n9.cl/xpr4z>, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2023). *Enfermedades tropicales desatendidas*. [Preguntas y respuestas]. <https://n9.cl/z8l93>, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2011). *Enfermedad de Chagas*. <https://n9.cl/rok2j>, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Valdez-Tah, A. (2016). La vulnerabilidad socioambiental ante la transmisión vectorial de la enfermedad de Chagas en Yucatán, México. *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 183-196.
- Valdez-Tah, A. (2022a). El derecho a la salud de las personas afectadas por Chagas: una agenda prioritaria y urgente. *Sentido Humano*, (52), 17-20.
- Valdez-Tah, A. (2022b). *Los que vivimos en el sur porque hay más monte*. Saberes situados sobre la enfermedad de Chagas en el paisaje de transmisión urbano de Mérida (México). *Antropología Experimental*, 22(4), 371-386.
- Valdez-Tah, A. (2023, 22 de febrero). *La problemática del Chagas en Yucatán: del rezago estructural a las subjetividades y experiencias situadas*. Ciclo: “Enfermedades infecciosas y emergentes desde la perspectiva CTS”. Seminario permanente “Tecnociencia, Ambiente y Sociedad”, ENES Mérida. <https://n9.cl/m0hafj>
- Gobierno de México. (2021). *Modelo de Salud Intercultural en el contexto de la Atención Primaria, la Salud Comunitaria y el Fortalecimiento de las Redes y Servicios de Salud*. (Y modelos clínico terapéuticos de fortalecimiento de la salud ante la epidemia de COVID-19). <https://n9.cl/3ium7>

SECTOR SOCIAL vivienda





CAPÍTULO 5

Problemática del acceso a la vivienda

ARIADNA TREJO BARBOSA

en colaboración con MARÍA ELENA GIRALDO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo abordaremos el componente de vivienda vinculado a las políticas sociales analizando la problemática de su acceso en México, para posteriormente visualizar el contexto de este tema en Mérida, Yucatán.¹ El objetivo es proporcionarte un panorama más amplio respecto a las complejidades habitacionales, espaciales, salariales, socioculturales y políticas a las que se enfrentan las y los habitantes de una ciudad.

VIVIENDA Y SOCIEDAD



Desde una definición técnica y general, *vivienda* corresponde a todo espacio físicamente establecido y delimitado por paredes y techo mediante el cual sus habitantes acceden a refugio, y en el que satisfacen necesidades básicas como comer, dormir, etc. (INEGI, 2022). Las percepciones sobre el concepto de vivienda incorporan también aspectos y procesos inmateriales de gran relevancia como los socioculturales, políticos, económicos, éticos y morales, entre otros (CESOP, 2006).

¹ En este capítulo se toma el caso de la vivienda en Mérida a partir de una investigación realizada por Ricardo Herbé Cruz, María Elena Giraldo, Publia Margarita Ángeles y María Antonieta Saldívar, en el marco del proyecto CONACYT 315614, Convocatoria 2022 de Proyectos de Investigación e Incidencia para una Vivienda Adecuada y Acceso Justo al Hábitat.



[...] la vivienda está unida a la sociedad, dado que es hecha por personas en sociedad y para personas en sociedad (López y Leal, 2012, p. 264).

Podemos afirmar, entonces, que la vivienda es un espacio físico y social, con el que sus habitantes, gobiernos y sector de la construcción producen y reproducen las estructuras sociales de donde se ubica (Del Pino, 2003. Citado en López y Leal, 2012). De ahí que *vivienda* sea un término variable y ampliamente discutido por los Estados, la comunidad académica y la sociedad, a fin de comprender sus características físicas y las necesidades socioculturales, económicas y ambientales que debe cubrir, y su accesibilidad para los diversos grupos sociales.

LA VIVIENDA ADECUADA Y DIGNA: UN DERECHO HUMANO Y CONSTITUCIONAL

Vivienda adecuada

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (ONU, 2010). Tal derecho implica ofrecer a las personas algo más que cuatro paredes y un techo. Una vivienda debe satisfacer y cumplir condiciones que hagan posible vivir en seguridad, paz y dignidad (cuadro 1). La cobertura de este derecho concierne a todos los Estados debido a que estos se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales (ONU, 2010, p. 1).



Vivienda digna

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4° que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Lo que implica que mujeres, hombres, jóvenes e infantes de todos los perfiles económicos y socioculturales tengan la posibilidad de acceder a una vivienda que satisfaga sus necesidades (CONEVAL, 2018a) (cuadro 2).



FIGURA 1. Características de una vivienda adecuada



Fuente: Elaboración propia basada en ONU (2010).

La Constitución mexicana ha determinado que el Estado es el responsable de proporcionar los instrumentos y apoyos para que sus ciudadanos tengan acceso a una vivienda digna y por ende una buena calidad de vida. Sin embargo, la realidad es que aproximadamente 11.7 millones de personas viven en condiciones de hacinamiento (Cano, 2011). Y para 2020 una de cada cuatro familias no tuvo acceso a la vivienda, según cifras de la Sociedad Hipotecaria Nacional. Esto representa al 24% de la población (Combaluzier, 2021).



Después de este panorama sobre lo que caracteriza una vivienda, y de las normativas internacional y federal del derecho que la rige, analizaremos el surgimiento de las políticas sectoriales de vivienda en México, las primeras acciones que sobre



esto tomó el gobierno federal en Ciudad de México y cómo las impactó la transición del modelo socioeconómico y político del Estado benefactor al del Estado neoliberal.

POLÍTICA SECTORIAL DE VIVIENDA EN MÉXICO

Históricamente hay una larga trayectoria en la problemática del acceso a la vivienda urbana en México, una situación que ha sido reforzada por las pocas e insuficientes acciones del gobierno para garantizar ese derecho mediante gestiones y políticas relacionadas con la construcción de vivienda social para la población (López y Leal, 2012).

FIGURA 2. Condiciones para una vivienda digna



Fuente: Elaboración propia basada en CONEVAL (2018a).



HACINAMIENTO

El hacinamiento es un problema social vinculado, por lo general, a la pobreza; se presenta si más de dos personas comparten un solo cuarto (en primera instancia, el dormitorio); pero este fenómeno puede extenderse al espacio físico total, lo que impide que la familia realice adecuadamente sus actividades (Cano, 2011).

Migraciones rurales durante el siglo XX

A principios del siglo XX, la migración de la población rural a las ciudades se convirtió en una constante. Esto trajo un impacto particularmente observable en centros urbanos como Ciudad de México. Las y los migrantes tuvieron que habitar en alojamientos improvisados, terrenos no permitidos y en viviendas que se hacinaban en vecindades (Barbosa, 2002. Citado en López y Leal, 2012). El censo de 1900 mostraba que aproximadamente 13,199 familias carecían de un domicilio propio en Ciudad de México. En el periodo posrevolucionario, el país se encontraba en una situación económica precaria, de modo que pese a ser evidente la falta de vivienda, los gobiernos de aquel momento no lo vieron como un caso prioritario.

FIGURA 3. Vulnerabilidad y pobreza



Vulnerabilidad social

- “[...] significa que un hogar tiene una capacidad muy limitada para salir adelante ante las dificultades para obtener ingresos, un empleo digno, acceder a servicios de salud o educación, entre otros” (Enríquez y Bernal, 2014, p. 39).
- Vulnerabilidad y pobreza no son sinónimos sino conceptos en una relación causal, según la cual la vulnerabilidad es la expresión del riesgo de caer –o perpetuar– la pobreza (Henocho, 2010).
- El enfoque de la vulnerabilidad busca prevenir o combatir la pobreza, reduciendo los riesgos de la comunidad, mediante la generación de capacidades adaptativas.



Pobreza

- Es cuando una persona tiene al menos una carencia social, como el acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2018b).

Fuente: Elaboración propia basada en Enríquez y Bernal (2014), Henocho (2010) y CONEVAL (2018b).



Migraciones rurales 1940-1970

Durante estos años emigraron más de seis millones de personas de las zonas rurales a las ciudades, lo que agudizó la problemática de vivienda. Sin embargo, en este mismo periodo el gobierno mexicano comenzó a implementar programas de construcción de vivienda para los trabajadores (García, 2010. Citado en López y Leal, 2012).

Neoliberalismo. Privatización de la vivienda social

A finales de la década de 1980 y principios de los noventa, el gobierno se interesó por impulsar el mercado de la vivienda con la participación de los sectores financiero y privado de la construcción; al mismo tiempo se buscó la reorientación de la política con la intervención de instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, que en 1992 realizó un préstamo de 300 millones de dólares estadounidenses, para dar cobertura a la vivienda, principalmente a trabajadores (García, 2010. Citado en López y Leal, 2012). No obstante, la función de la banca privada en estos años no tuvo repercusión, y en el país al menos cuatro organismos gubernamentales se encargaban de la mayor parte del financiamiento y construcción de la vivienda.

El fin de los organismos públicos como promotores de vivienda

La crisis económica de la administración pública generada por la deuda externa de 1980 (Huerta, 2005) afectó profundamente al país. Fue en este escenario que se estableció el modelo neoliberal por parte del gobierno de Salinas de Gortari, implemen-

FIGURA 4. Organismos públicos de vivienda

INFONAVIT

Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores

FOVISSSTE

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado

FOVI

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

FONHAPO

Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares

Fuente: Elaboración propia basada en García (2010), citado en López y Leal (2012).



tándose así una economía de mercado que daba paso a la inversión del sector privado y extranjero en ámbitos que hasta entonces eran del Estado. En cuanto a la vivienda, los organismos públicos abandonaron su papel en la construcción de vivienda y se convirtieron en financiadores del sector privado que se dedicaba a este ramo económico (López y Leal, 2012). Esto provocó que la producción de vivienda se convirtiera en un intercambio clientelar (Barros, 2011), sin regulación de la calidad constructiva y del impacto ambiental, y que el Estado dejara de ser un interventor para el acceso a una vivienda digna.

MÉRIDA. ANÁLISIS TERRITORIAL Y CONTEXTO DE LA VIVIENDA

En México, así como en otras partes de América Latina, las ciudades se han organizado históricamente para que los grupos de poder habiten en los espacios céntricos donde cuentan con todos los servicios urbanos; en tanto que los migrantes, generalmente pobres y de origen rural, se asientan en las periferias donde no existen servicios públicos básicos ni certeza patrimonial (López, 2019).

Características territoriales del municipio de Mérida

Mérida se divide en dos grandes áreas: por un lado, la central que va del área fundacional hasta los límites del anillo periférico, una vialidad de alta velocidad; por otro, una vasta extensión al norte y sur ocupada por 47 localidades rurales o rural-urbanas. La parte rural está compuesta de 12 comisarías y 35 subcomisarías y la urbana de colonias y fraccionamientos (PMDUM, 2017).

FIGURA 5. Características de Mérida



- **Ubicación:** Región noroeste de la península de Yucatán
- **Extensión:** 874.22 km² (PMDUM, 2017)
- **Población:** 995,129 personas (INEGI, 2020)

Fuente: Elaboración propia basada en PMDUM (2017) e INEGI (2020)



Mérida es una ciudad catalogada como de alta calidad de vida y una de las más seguras del país y de América Latina. La organización territorial del municipio y de esta urbe ha sido tal que su centro histórico se ha mantenido como el espacio abastecedor y de encuentro de sus habitantes. No obstante, es una ciudad de fuerte segregación poblacional, lo cual se observa en que se favorece sobre todo a la zona Norte, donde viven los sectores con mayores recursos (Bolio, 2014), en detrimento de las zonas Sur, Oriente y periurbanas (todas aquellas ubicadas después del anillo periférico), que corresponden a los asentamientos de sectores populares o grupos sociales marginados.

Mérida: crecimiento histórico y expansión territorial

Durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, estuvo en auge la actividad henequenera. Es en este tiempo que en Mérida comienzan a configurarse importantes complejos urbanos alrededor del Paseo de Montejo (Bolio, 2014), y es también durante este periodo que se establece (lo que se conserva en la actualidad) la herencia de la segregación socioespacial en asentamientos populares como los ubicados hasta la fecha en las zonas Sur y Oriente.





FIGURA 6. Mérida: Línea del tiempo



Fuente: Elaboración propia basada en Bolio (2014) y Combaluzier (2021).

Cuando la actividad henequenera fue en declive, se instauraba a la par el modelo neoliberal. En el caso de Mérida, las reformas neoliberales impuestas en 1990, principalmente a través de la Ley Agraria del régimen salinista, condujeron a la fragmentación y privatización de la ciudad. Ello implicó el traspaso de grandes superficies de terrenos ejidales a manos privadas, en especial a constructoras de megaproyectos que prometían falsamente la urbanización de esas zonas (Bolio, 2021). Todo este recorrido nos lleva al contexto actual, en el que el negocio inmobiliario es el principal motor de expansión territorial en Mérida. A este proceso acelerado de producción de viviendas en serie, venta masiva e irregularidades en su construcción y calidad se le ha llamado *boom* inmobiliario.

El *boom* inmobiliario ha sido particularmente problemático para los habitantes del municipio, dado que han subido los precios tanto del suelo como de los materiales y la mano de obra, con el resultado del encarecimiento en el precio de la vivienda, lo que a su vez ha provocado la caída de la construcción social en los últimos años (Combaluzier, 2021).

Políticas sectoriales de vivienda en Mérida

En el municipio ha sido poca la intervención del Estado, sobre todo en el diseño de políticas públicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Este desinterés se ha visto reflejado en el crecimiento desordenado y áreas privatizadas con un bajísimo nivel de ocupación, en detrimento de otras caracterizadas por el hacinamiento. En Yucatán, en 2018, el 11% de la población habitaba en viviendas con hacinamiento, lo que equivale a alrededor de 250 mil personas (Coneval, 2018). Por otro lado, la caída de la construcción social, propiciada por el *boom* inmobiliario, y la despreocupación gubernamental se reflejan en la actual política de vivienda que retiró los subsidios, disminuyendo así las posibilidades de acceso a una vivienda a miles de familias en condiciones vulnerables (Montañez, 2021). En este sentido, es necesario y urgente que se replantee la política de vivienda social en Mérida, a través de un sistema de gobernanza incluyente y equitativo entre Estado, sociedad civil y el sector privado,



para satisfacer las necesidades de vivienda de la población de manera adecuada y digna partiendo del diálogo y la participación.

A partir de la exposición del caso de la vivienda, reflexiona las siguientes cuestiones:

¿Qué debería hacer el Estado para atender el problema de la falta de acceso a la vivienda de las poblaciones marginadas?

¿Cómo podría lograrse un proceso de gobernanza para involucrar en estas propuestas a los grupos sociales implicados?

¿QUÉ POLÍTICAS EN MATERIA DE VIVIENDA SE HAN IMPLEMENTADO EN OTRAS ENTIDADES DE MÉXICO?

Las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas

En 2007, el gobierno de Chiapas instauró la política pública conocida como Ciudades Rurales Sustentables (CRS) que propuso reubicar a los habitantes de los municipios de Ostucán y Santiago El Pinar en centros poblacionales que ya contaban con infraestructura, servicios básicos y vivienda. Dichos ciudadanos aceptaron los recursos del proyecto, pero estos no contribuyeron a mejorar su calidad de vida, como verás en la “Actividad de aprendizaje”.





MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para saber más sobre política social y de vivienda...

- Conferencia virtual: *Acceso a la vivienda ¿Derecho o privilegio?*, Seminario Permanente de Política y Administración Pública, El Colegio de México.



<https://www.youtube.com/live/RIQs6hiSUD4?feature=share>

- Conferencia virtual: *La periurbanización en la fase neoliberal: fragmentación, desigualdad y política urbana*, impartida por el Dr. Adrián Guillermo Hernández Aguilar de la UAETY, IG, UNAM.



<https://fb.watch/jqUIJ7IVcX/>

- Video: *Ciudad Neza, la ciudad planificada... Por sus ciudadanos*, de Urbanópolis



<https://youtu.be/84itvcwEtLg>

- Lee el artículo “Viviendas del sur de Mérida presentan hacinamiento y carecen de servicios”, de Abraham Bote Tun en *La Jornada Maya*



<https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/206816/viviendas-del-sur-de-merida-presentan-hacinamiento-y-carecen-de-servicios>



ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE²



Recuerda que... Para esta actividad retomaremos el caso de las Ciudades Rurales Sustentables (CRS) en Chiapas.

La creación de las CRS constituía una política territorial, es decir, una política pública orientada al desarrollo integral del territorio de acuerdo con unos objetivos basados en la puesta en valor de los recursos y en la mejora de la calidad de vida de la población. Como verás en las lecturas y en el documental, la experiencia no tuvo éxito. En este ejercicio intentaremos identificar las causas de su fracaso.

Instrucciones

1. Realiza las lecturas y mira el documental indicado. Puedes realizar indagaciones adicionales sobre el caso que te permitan tener más elementos de juicio.
2. Con base en lo anterior, elabora respuestas completas para las siguientes cuestiones:
 - * Identifica y describe el problema que esta política pública solucionaría.
 - * Explica el diseño de esta política pública e indica cuáles actores participaron.
 - * Identifica y describe al menos tres razones por las cuales el proyecto no tuvo los resultados esperados.
 - * Elaborar una reflexión personal donde expliques qué crees que se podría haber hecho mejor en este caso.

Herramientas para elaborar la actividad

→ Documental *Hasta ahí te mueves*, de Mariela Zunino (Directora).



<https://curtadoc.tv/curta/cultura-popular/hasta-ahi-te-mueves/>

→ Artículo “Ciudades rurales sustentables: el caso de Chiapas, México”, de Carlos García *et al.*



<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/5013/4797>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.

² Actividad elaborada por Eliana Arancibia Gutiérrez.



BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, S. (2012). *Pobreza: Un glosario internacional*. CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/13083/1/glosario.pdf>
- Ayuntamiento de Mérida. (2017). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida (PMDUM)*. Versión de difusión. <http://isla.merida.gob.mx/ServiciosInternet/OrdenamientoTerritorial/docs/PMDU.PDF>
- Barros, F. (2011). Las políticas de vivienda social del Estado como ejemplo de “repertorio de acción clientelar” de las autoridades locales en Francia (1950-1970). *Desacatos*, (36), 49-64. <https://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n36/n36a4.pdf>
- Bolio, J. (2014). Mérida metropolitana. Evolución histórica y rasgos actuales: una perspectiva urbana. En R. López y L. Ramírez (eds.), *Crecimiento urbano y cambio social: escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida* (pp. 21-60). Mérida: CEPHCIS-UNAM.
- Bolio, J. (2021). Crecimiento desordenado y falsos desarrollos. *Metropoli Mid*, 03(25), 14-23.
- Cano, L. (2011). *Hacinamiento en viviendas podría expulsar a jóvenes a la calle*. Boletín UNAM-DGCS-670. https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2011_670.html
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2006). *Vivienda*. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_vivienda.htm
- Combaluzier, R. (2021). Vivienda nueva y vivienda auto-construida como soluciones al déficit habitacional. *Metropoli Mid*, 03(25), 8-10.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018a). *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018b). *Glosario*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx#:~:text=Pobreza%3A%20Una%20persona%20se%20encuentra,alimentaci%C3%B3n\)%20y%20su%20ingreso%20es](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx#:~:text=Pobreza%3A%20Una%20persona%20se%20encuentra,alimentaci%C3%B3n)%20y%20su%20ingreso%20es)
- Enríquez, J., y Bernal, S. (2014). Vivienda y vulnerabilidad social en hogares con jefatura femenina en Sonora. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 4(2), 35-65. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=419545122002>
- García, C., Flores, I., y Gaytán, U. (2012). Ciudades rurales sustentables: el caso del estado de Chiapas, México. *Revista Geográfica de América Central*, 2(49), 175-198. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/5013>



- Henoch, P. (2010). *Vulnerabilidad social. Más allá de la pobreza*. (Serie Informe Social, núm.128).
- Huerta, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, (24), 121-150.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Número de habitantes por municipio: Mérida*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/default.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *Inventario Nacional de Viviendas 2020. Síntesis metodológica 2022*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463907015.pdf.
- López, R. (2019). La segregación y sus dañinas consecuencias. *Metropoli Mid*, 01(03), 12-15. <https://metropolimid.com.mx/segregacion-y-sus-daninas-consecuencias/>
- López, R., y Leal, J. (2012). Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de monterrey. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5(10), 262-277. <http://eprints.uanl.mx/8100/1/4133-14829-2-PB%20%28Lopez%20y%20Leal%29.pdf>
- Montañez, D. (2021). Los graves problemas de vivienda en Mérida. *Metropoli Mid*, 25(03), 4-5.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*. (Folleto Informativo, núm. 21, Rev. 1). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

SECTOR

ambiental





CAPÍTULO 6

Escasez y acceso al agua

SHIRLEY CANUL EK

en colaboración con BERTHA HERNÁNDEZ AGUILAR

INTRODUCCIÓN

El acceso al agua y su escasez en contextos urbanos, en tanto asunto de interés público que requiere de urgente atención por parte del Estado, es la problemática que analizaremos en este capítulo. Así, estudiaremos los conceptos de *asentamiento informal*, *agencia colectiva* y *acceso al agua*, los cuales nos permitirán comprender la situación que enfrentan las poblaciones marginadas en áreas periurbanas de las ciudades. Revisaremos en particular la problemática del agua que se vive en Xochimilco en Ciudad de México.¹ Finalmente, revisaremos una política ambiental creada como solución para este caso, y reflexionaremos sobre la falta de acción por parte de las autoridades del gobierno para gestionar el acceso al agua como derecho universal.

EL AGUA: ESENCIA DE LA VIDA

Nuestro planeta está conformado por una vasta biodiversidad de organismos, para la cual el agua actúa como el componente fundamental que garantiza la vida vegetal de los ecosistemas y las especies que habitan en ella. Por esta razón, el recurso hídrico resulta esencial para los seres vivos. Sin embargo, actualmente hay lugares en el mundo que se encuentran en estado crítico por la falta de agua. Pero además y a pesar de que este preciado líquido



¹ El tema de este capítulo se basa en las investigaciones que la doctora Bertha Hernández Aguilar ha hecho sobre la problemática de la escasez del agua en zonas informales de Ciudad de México.



se considera un derecho humano básico, existen desigualdades en su distribución, lo que provoca condiciones de vulnerabilidad para las poblaciones afectadas.

MÉXICO EN SITUACIÓN DE ESTRÉS HÍDRICO

Diversos territorios mexicanos no escapan a la crisis por escasez del agua. Este recurso siempre ha sido un tema importante para los grupos humanos y de manera tradicional se le ha vinculado a la provisión de servicios públicos básicos en los hogares.

En este marco, se han realizado inversiones por parte de diversas dependencias gubernamentales destinadas a programas para proteger y conservar el agua en diferentes territorios con el fin de utilizarla de manera eficiente. No obstante, con frecuencia el limitado presupuesto del Estado, aunado a su inoperancia, ha restringido la expansión de los servicios básicos, lo que repercute en que no son siempre accesibles para toda la ciudadanía, y en que la calidad, cobertura y saneamiento del recurso hídrico, en concreto, sean deficientes (Hernández, 2021).



El agua: un derecho fundamental

El agua es un derecho constitucionalizado, por ello es obligación del Estado priorizar las problemáticas que se generen en el proceso de brindar este servicio y cumplir con las exigencias que al respecto le demanda la sociedad. Con todo, y pese a que existen leyes, derechos y obligaciones que los diferentes niveles de gobierno deberían ejercer para garantizar el bienestar de la población, la realidad es diferente cuando se trata de zonas informales. Los asentamientos humanos informales en general se perciben como lugares ilegítimos, ilegales o indeseables, que representan problemas para las

ciudades (Aguilar y Santos, 2004) debido a sus condiciones de bajos ingresos económicos, empleos informales y requerimiento de acceso a servicios públicos, como el de contar con una eficiente red de distribución del agua.

Si nos enfocamos en las zonas urbanas, advertiremos varias problemáticas, de las cuales, la escasez del agua se re-





laciona sobre todo con el crecimiento de la población y la distribución diferenciada de los servicios. En las áreas con asentamientos humanos informales, el acceso al agua es más crítico por la persistencia de factores que provocan que esa deficiencia continúe. Algunos ejemplos acerca de ello son la distribución desigual, lo político y lo social (Hernández, 2021).

ASENTAMIENTOS INFORMALES: SITUACIÓN DEL ACCESO AL AGUA

Los asentamientos informales se han definido del siguiente modo:

[son] asentamientos humanos [aquellos] ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana (UN-Habitat, 2016. Citado en Hernández, 2021, p. 11).

Los asentamientos humanos informales reciben menos cobertura de servicios públicos, entre estos, el del agua, pues o no cuentan con él o la cantidad que llega a los hogares es insuficiente. Esto tiene como efecto que estas comunidades vivan con un bajo nivel de bienestar social.

El agua es un derecho humano, pero en los asentamientos informales no hay garantía de la cantidad ni la calidad del agua que reciben los hogares de esta zona (Hernández, 2021, p. 21).

Los asentamientos humanos ubicados en zonas informales enfrentan condiciones socioespaciales adversas, pues se caracterizan por su alta precariedad y falta de infraestructura urbana y servicios públicos básicos. Esta carencia es la manifestación de impedimentos normativos, políticos y económicos del Estado, todo lo cual perjudica el poder otorgar un servicio básico tal como lo es el suministro de agua. Como ejemplo de impedimento normativo, podemos citar que el Estado





podría establecer criterios de dotación de agua a zonas informales o sanciones por incumplimiento en el pago de cuotas de agua (Langford y Ashfad, 2006. Citado en Hernández, 2021, p. 26).

UN CASO DE ESTUDIO: DESIGUALDAD DE ACCESO AL AGUA EN XOCHIMILCO

En el marco del proyecto “Captación del agua de lluvia en la ciudad de México: un análisis de desigualdades espaciales”, Hernández (2021) emprendió una investigación para medir el estrés hídrico de cinco alcaldías localizadas en la periferia de Ciudad de México: Xochimilco, Magdalena Contreras, Iztapalapa, Cuajimalpa y Gustavo A. Madero.

FIGURA 1. Contexto de la alcaldía Xochimilco

Entre las alcaldías con más asentamientos informales en Ciudad de México se encuentra la de Xochimilco:

22.2 % del total de su superficie está ocupada por asentamientos informales. (PAOT (2016), en Hernández, 2021).

28% de su población no cuenta con servicio de agua potable. (González *et al.* 2010 en Hernández, 2021).

Fuente: Elaboración propia basada en Hernández (2021).

Los estudios indican que las poblaciones humanas informales presentan desigualdad en el acceso del agua, debido a que se ubican en la periferia de las ciudades y reciben el recurso hídrico a través de pipas, una situación preocupante para la población porque la cantidad con que se le dota —que se calcula en 400 litros por familia a la semana— es insuficiente para el consumo diario y las actividades domésticas.



El servicio de agua para las zonas informales en la periferia de la ciudad es muy limitado, lo que se constata en que lo reciben mediante pipas o carro-tanque, con una frecuencia de una a dos veces por semana, y de hecho hay un porcentaje de población que no cuenta con él. En estas condiciones, las familias recurren a alternativas como la compra de garrafones de agua o de pipas privadas (Hernández, 2021).



En la investigación de Hernández (2021) se identificaron otras alternativas de suministro de agua que la población utiliza para resolver sus problemas de abastecimiento. Por ejemplo, se recolecta en fuentes de aguas naturales y tanques colectivos, o se aprovechan las temporadas de lluvia para su captación; es así como pueden complementar la cantidad que llega a sus hogares.

El agua: Problemática de salud en asentamientos informales

El servicio inadecuado del agua en asentamientos humanos informales conduce a una mala calidad de vida, y a la falta de saneamiento e higiene. Esto trae serias consecuencias para la salud de la población, lo que eventualmente se refleja en enfermedades provocadas por la presencia de microorganismos dañinos y sustancias tóxicas que se encuentran en el agua que se consume (OPS,2003).

La mala calidad del agua para consumo humano produce, entre otras crisis de salud, infecciones estomacales, dolores, diarrea e intoxicación, padecimientos que pueden afectar a toda la población, aunque en especial al sector más vulnerable conformado por los niños, las niñas y adultos/as de la tercera edad.

FIGURA 2. Consumo del agua en poblaciones marginadas



Fuente: Elaboración propia basada en Hernández (2021).

ACCIONES DE LA SOCIEDAD: AGENCIA COLECTIVA

Al considerarse el agua como un derecho humano dentro de la Constitución, la ciudadanía puede exigir y expresar sus preocupaciones sobre una problemática que exige alternativas de solución. Sin embargo, el Estado no siempre cuenta con la capacidad



para atender las demandas de la población respecto a la cobertura de los servicios básicos.

Ante la escasez del agua, la población afectada demanda la atención de los diferentes niveles de gobierno, pero al no encontrar una respuesta, es posible recurrir a procesos de consolidación y de lucha para conseguir el acceso al servicio de agua. En este sentido, podemos mencionar a las colonias de Xochimilco San José Obrero y Tiziclipa fundadas hace más de 25 años. En este proceso de toma de decisión surge la necesidad, iniciativa e idea de organización, con lo cual las personas encuentran un espacio común en la acción colectiva y en el compartir el mismo interés y meta de obtener el acceso al agua (Olso, 1965)

La organización de las comunidades fomenta el desarrollo de las capacidades de liderazgo y confianza que permiten que un grupo pueda actuar de manera conjunta. A esta capacidad se le conoce como *agencia colectiva*, un término que se entiende como la evaluación del poder social efectivo (Hernández, 2021).

“[...] la agencia colectiva representa la capacidad finalista y autónoma de acción colectiva de un grupo en específico”
(Pelenc *et al.*, 2015, p. 223).

¿Cómo surge la idea de organización entre un grupo de personas?

La capacidad de confianza y liderazgo juegan un papel muy importante al momento de tomar una decisión en colectivo en las comunidades organizadas, es decir, “depende del liderazgo-agencia y autoorganización que se permea a través de acciones colectivas” (Hernández, 2021, p. 13). Esto permite generar espacios de autogobernanza en torno a un problema colectivo y prioritario para una comunidad.

POLÍTICAS CON ENFOQUE TERRITORIAL PARA SUBSANAR LA FALTA DE ACCESO AL AGUA

Como podemos apreciar del caso analizado, Ciudad de México enfrenta desde hace varias décadas un problema de abastecimiento de agua potable para su población debido al permanente estrés hídrico al que está sometida la cuenca central del valle de México. Por este motivo, una política desarrollada por el gobierno de la ciudad es el Programa Cosecha de Lluvia, que tiene como propósito dotar a casas en situación de precariedad hídrica con un sistema de captación de agua de lluvia (SCALL) para mejorar el abasto del líquido a las personas que viven en colonias de bajos ingresos.



Es evidente que actualmente enfrentamos una crisis hídrica ante la gravedad de la escasez del agua. Tal situación necesita atenderse a través del desarrollo de políticas públicas con enfoques sustentables y territoriales que permitan hallar alternativas de solución y al mismo tiempo ejecutar acciones desde miradas socioambientales y de salud.

FIGURA 3. Beneficios socioambientales del Programa Cosecha de Lluvia



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2019).

¿SABÍAS QUE...?

...entre las alcaldías de Ciudad de México con mayores niveles de precariedad hídrica se encuentran Iztapalapa y Xochimilco?

Con base en la información del índice de precariedad hídrica desarrollado por OXFAM México, estas alcaldías fueron seleccionadas para ejecutar el Programa Cosecha de Lluvia, el cual tiene un total de 10,003 beneficiarios directos.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2019).



Hablar de este tema es muy complejo, aún nos falta mucho por recorrer, pero para lograrlo se requiere de la participación de actores como la sociedad civil organizada, los diferentes niveles de gobierno, la ciudadanía y el sector privado, de modo que todos se involucren y compartan el interés social, con el fin de buscar alternativas en colectivo que garanticen el bienestar de la población que enfrenta este tipo de problemática, implementando nuevas tecnologías sustentables.

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más sobre la problemática de la distribución del agua en zonas informales:

- Te invitamos a ver la conferencia de la Dra. Bertha Hernández Aguilar (2023) *Informalidad, agencia colectiva*, del Seminario Permanente Tecnociencia, Ambiente y Sociedad, de la ENES, MÉRIDA, UNAM.



<https://www.youtube.com/watch?v=N6IXmlz0UvU>

- Para conocer más sobre la política hídrica, te invitamos a revisar el informe de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (2019), *Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en Viviendas de la Ciudad de México*:



<https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCPCA/scall-evaluacion-internavf.pdf>

- ¿Quieres saber más sobre la crisis del agua, y reflexionar sobre las propuestas que expertos analizan a través de tres casos de estudio en México? Aquí te dejamos el siguiente video:



<https://www.youtube.com/watch?v=kgTYU68qXog>

- Si te interesa saber más sobre alternativas verdes para el almacenamiento de agua, revisa el siguiente enlace:



<https://ecotec.unam.mx/wp-content/uploads/Manejo-Sustentable-de-Agua.pdf>



ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que... La primera fase del ciclo de las políticas públicas es la formulación del problema. Después de comprender la situación del estrés hídrico en Xochimilco y el ejemplo de la política implementada con el Programa Cosecha de Lluvia, busquemos explicar este problema para que pueda ser comprendido por los tomadores de decisiones

Instrucciones

- * Elabora un modelo mental de la problemática del agua en las zonas informales.
- * Una vez dibujada la problemática, identifica los actores y acciones para cada causa y efecto. Considera los siguientes aspectos:
 1. ¿Por qué existe escasez de agua en zonas informales?
 2. ¿Qué tanto la organización social o agencia colectiva puede aliviar la problemática?
 3. ¿Quiénes son los actores tomadores de decisiones que están involucrados?
 4. ¿Cómo se puede resolver el problema de falta de agua en zonas informales?
 5. ¿Cómo fortalecer la agencia colectiva para una autogestión sostenible de agua en zonas informales?

Para realizar la actividad ten en cuenta que un modelo mental es la representación de tu entendimiento de la problemática en forma de esquema con variables o términos de causa-efecto.

Considera las siguientes palabras para realizar tu modelo mental:

- | | |
|------------------------------------|--|
| ▪ Asentamientos humanos informales | ▪ Recurso hídrico limitado |
| ▪ Desigualdad | ▪ Estrategias sustentables de organizaciones civiles |
| ▪ Derecho al agua | ▪ Agencia colectiva |
| ▪ Falta de servicios básicos | ▪ Autogestión colectiva |
| ▪ Infraestructura verde | ▪ Actores políticos |
| ▪ Mala calidad de agua | ▪ Escasez del agua |
| ▪ Distribución del agua | ▪ Insuficiente abastecimiento de agua |
| ▪ Problemas de salud | ▪ Falta de acciones públicas |
| ▪ Servicio de agua en pipas | |



- Problemáticas de zona urbana
- Crecimiento urbano
- Falta de infraestructura urbana
- Sobreexplotación del manto acuífero

FIGURA 4. Ejemplo de modelo mental sobre la problemática de escasez del agua



Herramientas para elaborar la actividad

Apóyate en las siguientes lecturas para realizar la actividad.

- Hernández Aguilar, B. (2021). *Informalidad, agencia colectiva y alternativas de dotación de agua: la problemática del acceso del agua en dos asentamientos informales de Xochimilco, ciudad de México*. Tesis de Doctorado en Ciencias de la Sostenibilidad, Universidad Nacional Autónoma de México.



https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000820105

- Centro de Investigación en Políticas Pública (IMCO). (2023). *Situación del agua en México. Aguas en México, ¿escasez o mala gestión?*



<https://imco.org.mx/situacion-del-agua-en-mexico/>

- Para elaborar el modelo mental puedes consultar la siguiente página donde encontrarás un programa que te ayudará a diseñar y ordenar tus ideas:



<https://www.lucidchart.com/pages/es/ejemplos/mapa-mental-online>

- También puedes realizar tu mapa mental de una manera creativa en:



<https://www.canva.com/>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. G., y Santos, C. (2011). Informal settlements' needs and environmental conservation in Mexico City: An unsolved challenge for land-use policy. *Land Use Policy*, 28(4), 649-662. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.002>
- Hernández Aguilar, B. (2021). *Informalidad, agencia colectiva y alternativas de dotación de agua: la problemática del acceso del agua en dos asentamientos informales de Xochimilco, ciudad de México*. Tesis de Doctorado en Ciencias de la Sostenibilidad, Universidad Nacional Autónoma de México. https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000820105
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press. <https://www.sfu.ca/~poitras/collective-action.PDF>
- Organización Panamericana de la salud. (s. f.). *Agua y saneamiento*. <https://www.paho.org/es/temas/agua-saneamiento>.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (1998). *Agua y salud*. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/48299/WtrnHltS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pelenc, J., Bazile, D., y Ceruti, C. (2015). Collective capability and collective agency for sustainability: A case study. *Ecological Economics*, 226-239. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.07.001>
- Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. (2019). *Evaluación interna del programa: Sistemas de Captación de Agua de Lluvia en Viviendas de la Ciudad de México. (Informe anual)*. <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCPCA/scall-evaluacion-internavf.pdf>
- UN-Habitat. (2016). *Habitat III* (Issue Papers 22 - Informal Settlements). https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Habitat-III-Issue-Paper-22_Informal-Settlements-2.0%20%282%29.pdf
- Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco Coordinación de Extensión Universitaria. CAUCE (2021). *Análisis físico territorial para el control y tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación*. <https://cauce.xoc.uam.mx/2021/02/13/analisis-fisico-territorial-para-el-control-y-tratamiento-de-los-asentamientos-humanos-irregulares-en-suelo-de-conservacion/>



CAPÍTULO 7

Cambio climático e inundaciones

SHIRLEY CANUL EK

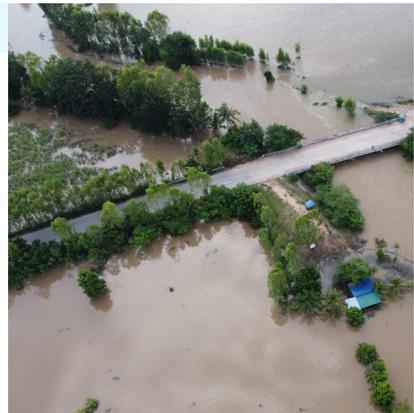
en colaboración con BERTHA HERNÁNDEZ AGUILAR

INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos la problemática de las inundaciones provocadas por el cambio climático, a partir de la idea de *adaptación*, que se enfoca en los riesgos de inundación en zonas urbanas y rurales en el contexto regional yucateco.¹ Como caso de estudio retomaremos la inundación provocada por la tormenta tropical Cristóbal en 2020, tras su paso por la península de Yucatán. Asimismo, señalaremos la importancia de la participación de diversos actores en la búsqueda de alternativas que mitiguen los daños causados por una inundación periurbana, para la toma de decisiones sobre políticas públicas.

LA INUNDACIÓN

Las inundaciones pueden afectar cualquier territorio que cumpla con las condiciones para ello; y existen varios factores que las provocan en poblaciones rurales o urbanas, tales como los sistemas climáticos de baja presión, frentes fríos, las características del suelo, los desbordamientos de ríos y las fallas en presas, los cuales traen graves consecuencias para la sociedad consistentes en un gran número de daños materiales



¹ Este capítulo se basa en la investigación *Attending to the social-political dimensions of urban flooding in decision-support research: A synthesis of contemporary empirical cases*, en la cual colabora Bertha Hernández Aguilar.



y económicos, cientos de personas damnificadas y pérdidas humanas. Cuando las condiciones de infraestructura son insuficientes y/o deficientes, la acumulación de agua puede permanecer estancada en un espacio por horas, días o semanas, lo que se transforma en un efecto negativo para la interrupción de los servicios de transporte y de la actividad comercial de los pequeños negocios.

LA INUNDACIÓN EN ZONAS URBANAS Y RURALES

Las inundaciones son uno de los principales riesgos ambientales a nivel mundial que pueden afectar a los asentamientos humanos. Actualmente, nos encontramos en un contexto de aumento de riesgo de inundaciones provocadas por factores como las dinámicas climáticas e hidrológicas o por falta de infraestructura hidráulica en las zonas urbanas (Eriksen *et al.*, 2015).

Inundación pluvial: Consecuencias del cambio climático



El calentamiento global y el cambio climático son causa de una mayor cantidad de precipitación que a la postre origina inundaciones más extremas. La intervención del hombre en su entorno ha sido fundamental para generar este tipo de alteraciones socioambientales, ejemplos son la pérdida de selva por la edificación de fraccionamientos, la destrucción de manglares en las costas y la construcción de infraestructura urbana.

Las condiciones climáticas propician la acumulación de agua de lluvia en la superficie de un asentamiento humano debido a la cubierta impermeable artificial: calles y espacios pavimentados, viviendas, edificios, etcétera, todo lo cual impide que el líquido hídrico se filtre y sea absorbido por el suelo.

CAMBIO CLIMATICO E INUNDACIÓN PENINSULAR

Inundación: El caso de la tormenta tropical Cristóbal

En estos últimos años se han realizado varios estudios sobre tormentas tropicales, ciclones, huracanes y mareas, a los que se ha analizado en el marco del calentamiento global para conocer si su intensidad y frecuencia se han incrementado (Jiménez *et al.*, 2007; UNESCO, 2009; Farfán *et al.*, 2015).

A finales de mayo de 2020, se registró la tormenta tropical Cristóbal que impactó con gran intensidad al territorio mexicano. En la península de Yucatán provocó



FIGURA 1. Clasificación de inundaciones



Fuente: Elaboración propia basada en UNAM (2015).

precipitaciones que superaron 240% a la media del mes de junio (110-220 mm). El récord histórico en cuatro estaciones meteorológicas y el acumulado de los seis días alcanzó el 90% respecto a la media anual en determinadas áreas, lo que dejó daños en la actividad agropecuaria y en la infraestructura urbana (Lomas, Hernández y Azpra, 2021, p. 1).

La tormenta tropical Cristóbal afectó la península de Yucatán causando inundaciones y diversos daños; a pesar de no ser un huracán, provocó lluvias torrenciales en la península durante seis días, entre 150 y 250 mm en 24 horas (Secretaría de Marina, 2020).



FIGURA 2. Causas de inundación pluvial



Fuente: Elaboración propia.

Al comparar los mapas de las precipitaciones acumuladas que se consideran normales en Yucatán, los registros señalan que en seis días llovió lo que correspondía al conjunto de los meses de junio, julio y agosto (Lomas, Hernández y Azpra, 2021). Estas lluvias causaron serias inundaciones y en lugares como Hopelchén, Campeche, la población permaneció inundada por más de tres meses (Puerto, 2020b; *Por esto!*, 2020a, 2020b).

Inundaciones en Yucatán

Tras el paso de la tormenta Cristóbal, las fuertes lluvias e inundaciones afectaron a cientos de familias de áreas urbanas, como Mérida, Yucatán y de zonas rurales, como los municipios de Yobaín y Dzemul (*La Revista Peninsular*, 2020). En otros municipios hubo graves afectaciones en los ámbitos de la salud, bienes materiales, sembradíos de milpas, infraestructura y en servicios públicos. Las afectaciones de este fenómeno evidenciaron la falta de infraestructura hidráulica adecuada para mitigar los daños que causan las inundaciones (Bautista y Aguilar, 2021).

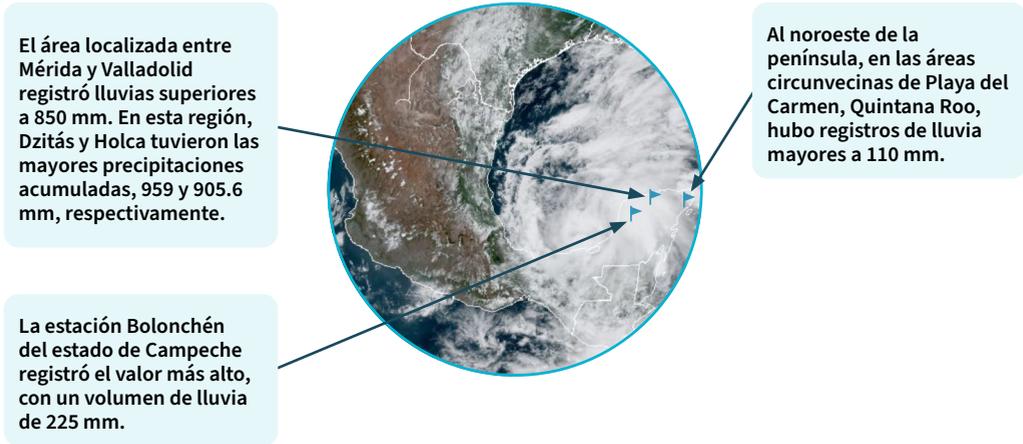
Impactos socioambientales de la tormenta Cristóbal

La tormenta tropical Cristóbal afectó la península de Yucatán en mayo de 2020, año en el que, para agravar la situación, se había declarado la contingencia sanitaria por la presencia del SARS-CoV-2 o covid-19. Y debido a las inundaciones provocadas por ese even-



FIGURA 3. Lugares que afectó la tormenta Cristóbal en la península de Yucatán

LAS LLUVIAS DE LA TORMENTA CRISTÓBAL AFECTARON LA PENÍNSULA DE YUCATÁN



Fuente: Elaboración propia basada en Lomas, Hernández y Azpra (2021).

to hidrometeorológico, aumentaron los lugares propicios para que el agua se estancara y sirvieran como criaderos de mosquitos (Gobierno del Estado de Yucatán, 2020).

La salud de las personas es prioritaria y ante la fuerte inundación se necesitó de la intensificación de acciones y estrategias, como campañas de fumigación y descastrización para control larvario, y prevenir así las enfermedades transmitidas por el mosquito (Gobierno del Estado de Yucatán, 2020). A ello se sumaron actores de los diferentes niveles de gobierno, como la Secretaría de Salud de Yucatán (SSY), brigadistas y la población yucateca.



IZQ.: Mosquito transmisor del dengue.

DER.: Mujer aplicando un insecticida llamado Abate.



¿SABÍAS QUE...?

El estado de Yucatán muestra una clara diferenciación de tres épocas de humedad en el transcurso del año: a) el temporal o época de lluvias regulares, de mayo a octubre, con precipitaciones de tipo convectivo (aguaceros); b) los nortes o época de lluvias escasas de tipo pertinaz, de noviembre a febrero; c) la época de seca con lluvias ocasionales y aisladas, de marzo y abril (INEGI, 2022, p. 23).

ADAPTACIÓN: TOMA DE DECISIONES ANTE PROBLEMÁTICAS POR INUNDACIÓN

La adaptación en los riesgos de inundación

Hoy los casos de inundaciones, que en su mayoría son provocadas por dinámicas climáticas e hidrológicas, van en aumento. Ante las diferentes afectaciones que producen, es necesario llevar a cabo acciones que ayuden a brindar protección y a prevenir o reducir los daños. El Estado juega un papel importante para mejorar las políticas de desarrollo de infraestructura hidráulica que reduzcan la destrucción por inundaciones.

En el texto “Atendiendo a las dimensiones sociopolíticas de las inundaciones urbanas en la investigación de apoyo a la toma de decisiones: una síntesis de casos empíricos contemporáneos” (traducido al español), los autores analizan varios artículos de investigación, de los que 128 fueron revisados por enfocarse en la adaptación ante los riesgos por inundación en zonas urbanas. En este sentido, cabe reflexionar hasta qué punto los estudios integran fuentes de conocimiento sobre las dimensiones sociales de los impactos por inundación.

Ante ello, han surgido nuevos enfoques para la gestión y marcos innovadores de infraestructura verde-azul cuyo propósito es atender las preocupaciones sociales y políticas a través de la equidad social en el tema de la adaptación urbana.

Así, cuando se habla del término *adaptación* en ciencias sociales, se refiere a la interacción de individuos y a la organización de intereses y capacidades específicos en la negociación de estrategias alternativas para lograr resultados generalizables. Aunque la adaptación también se refiere a la redistribución de recursos y riesgos en



negociaciones que reflejan normas de justicia y equidad social, y negociación política, todo lo cual implica disputas de poder y posición asimétricos (Eakin *et al.*, 2021). De este modo, la toma de decisiones sobre adaptación se lleva a cabo en todas partes, ya sea enmarcada como tal o respaldada con aportes de la comunidad científica que trabaja en el tópico de adaptación (Eakin y Patt, 2011).

Ahora bien, cuando se presenta un problema de inundación, la población evalúa las acciones políticas de las autoridades que frecuentemente las toman buscando legitimarlas en un marco institucional, mientras que los afectados las analizan, cuestionan y evidencian su focalización e ineficiencia. Las acciones de los afectados tienen su origen en la necesidad que enfrentan.

La adaptación no es un proceso lineal, sino que se refiere a ciclos de toma de decisiones en los cuales las intervenciones dentro de un sistema vulnerable son monitoreadas y evaluadas, se produce aprendizaje y las decisiones se reevalúan (Nelson *et al.*, 2007; Park *et al.*, 2012. Citados en Eakin *et al.*, 2021, p. 5).

Cuando ocurre una inundación, la población afectada sufre daños materiales, inmateriales, emocionales y de salud, pero sus acciones, al reaccionar ante este tipo de problemática urbana, resultan en una adaptación, en un aprendizaje de defensa que en su momento puede ser improvisada o planeada.

En busca de nuevas acciones políticas

Con sus estudios, los investigadores buscan visibilizar la necesidad de diseñar políticas públicas orientadas a la problemática ambiental, por ello, además de evidenciar y recopilar información, aportan al conocimiento técnico o científico que coadyuva a crear estrategias de solución para prevenir o disminuir los daños ante riesgo por inundaciones.

En el proceso de toma de decisiones, es necesario incluir la participación de científicos, académicos, técnicos, sociedad civil, dependencias gubernamentales y comités ciudadanos, y no limitarse a la participación del actor político. De esta manera se reflexionará sobre una gestión integral de riesgo por inundación para establecer acuerdos y ejecución de políticas institucionales, programas, planes de





prevención y mitigación de daños ante inundación en zonas urbanas y rurales, considerando implementar la gestión de infraestructura de tecnología verde-azul (Mei *et al.*, 2018; Zevenbergen y Pathirana, 2012. Citados en Eakin *et al.*, 2021).

La resistencia o las barreras a la adaptación pueden no ser una falla en la comunicación, sino una manifestación de fallos en la legitimidad y autoridad del proceso de gobierno (Mouffe, 1999. Citado en Eakin *et al.*, 2021, p. 5).

Si bien el Estado debe inducir el interés en las contribuciones de la comunidad investigadora sobre los procesos de decisión que apuntan a intervenciones especiales para abordar un riesgo específico, a su vez, los aportes académicos deben incorporar un enfoque de integración para poder colaborar en el proceso de decisión pública que tiene como punto de partida los aportes y propuestas de diferentes actores.

En conclusión, actualmente nuestro entorno se encuentra en constante cambio. A pesar de los avances de la ciencia y tecnología, nuestra situación es preocupante por los fenómenos naturales que cada vez impactan con más intensidad; por ello, es importante tomar medidas urgentes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13 (ODS 13) como parte de la agenda 2030 de la ONU en la toma de decisión, pero considerando los aportes de diferentes actores, entre ellos el de la intervención tecnocrática con enfoque ambiental; el propósito sería posicionar la interacción, la participación ciudadana y el diseño urbano como parte de la solución a las inundaciones (Mees *et al.*, 2016).

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más:

- Te invitamos a reflexionar sobre el cambio climático, viendo el siguiente material realizado por TV UNAM (2022), *Cambio climático: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*.



<https://www.youtube.com/watch?v=7ZRGZF8MG8o>



- También te invitamos a ver el interesante video *La actividad humana, alteración y riesgos de inundación* (2021) realizado por TV UNAM (2020):



<https://www.youtube.com/watch?v=M03JTINiSCE>

- Ve también el *Webinar: gestión integral del riesgo ante inundaciones* realizado por Red del Agua UNAM (2021):



<https://www.youtube.com/watch?v=HcQihaQo2uM>

Para conocer más sobre políticas con infraestructuras verdes y azules, te invitamos a ver el siguiente video:



https://www.youtube.com/watch?v=nOHG9O_08o8

- ¿Te gustaría conocer más sobre la importancia de los ODS 13 para combatir el cambio climático y la agenda 2030? Visita el siguiente enlace donde conocerás sobre el tema:



<https://www.iberdrola.com/sostenibilidad/comprometidos-objetivos-desarrollo-sostenible/que-es-agenda-2030>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Ten en cuenta que para diseñar una política pública es necesario entender claramente las diferentes dimensiones del problema público a abordar, el cual viene a ser el insumo para los tomadores de decisiones.

Después de leer este capítulo, responde las siguientes preguntas:

Instrucciones

- * ¿Cuál es la causa por la que puede ocurrir una inundación?
- * ¿Quiénes son los actores afectados en una inundación?
- * Ante la situación de inundación ¿Cómo se presenta la adaptación en la población afectada?
- * ¿Cómo se podría fortalecer la toma de decisión pública de adaptación de las poblaciones afectadas para hacer frente a la inundación?



Para realizar la anterior actividad, apóyate en la siguiente nota periodística sobre una inundación en la ciudad de Mérida, Yucatán:

- Bote Tun, A. (2020, 10 de octubre). Las afectaciones en las Américas, resultado de una mala planeación urbana: estudio. *La Jornada Maya*.



www.lajornadamaya.mx/yucatan/29554/las-afectaciones-en-las-americas-resultado-de-una-mala-planeacion-urbana-estudio

También puedes apoyarte en la siguiente lectura, donde encontrarás los conceptos de adaptación a riesgos de inundación:

- Eakin, H. C., Parajuli, J., Hernández Aguilar, B., y Yogya, Y. (2021). Attending to the social-political dimensions of urban flooding in decision-support research: A synthesis of contemporary empirical cases. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(1), e743.



<https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/wcc.743>

Luego de concluir la actividad anterior, realiza lo siguiente:

Instrucciones

Escoge un tipo de inundación, puedes consultar el diagrama de la pág. 115 de este libro.

- * Investiga un caso de inundación que haya surgido en México, puede ser a nivel local, regional o, si lo prefieres, a nivel nacional.
- * Elabora una presentación considerando los siguientes puntos:
 1. Describe el caso brevemente.
 2. ¿Cuáles fueron las adaptaciones frente a las inundaciones después del evento?
 3. ¿Quiénes son los actores involucrados que sufrieron los impactos por la inundación?
 4. ¿Existe o no una solución propuesta por investigadores académicos o de planificación a infraestructura verde-azul para evitar las inundaciones en este lugar?
 5. ¿Qué otras políticas públicas se pueden abarcar para reducir la problemática de inundación?



* Finalmente, presenta tu trabajo en clase.

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, P. M. (2020, 4 de junio). Desalojos y daños en carreteras deja “Cristóbal” en Campeche. *Diario de Yucatán*. <https://bit.ly/3a5OXQQ>.
- Bautista, F., y Aguilar, Y. (2021). Riesgo de inundación ante lluvias extremas en el karst de la ciudad de Mérida Yucatán México. *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, 24(1).
- Eakin, H. C., y Patt, A. (2011). ¿Son efectivos los estudios de adaptación y qué puede mejorar su impacto práctico? *WIREs Clim Change*, (2), 141-153. <https://doi.org/10.1002/wcc.100>
- Eakin, H. C., Parajuli, J., Hernández Aguilar, B., y Yogya, Y. (2021). Attending to the social-political dimensions of urban flooding in decision-support research: A synthesis of contemporary empirical cases. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(1), e743. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/wcc.743>
- Juntos transformemos Yucatán Gobierno del estado. (2020). *El Gobernador Mauricio Vila Dosal pone en marcha el Plan Emergente de Fumigación por efectos de la tormenta “Cristóbal”*. (Comunicado de prensa). https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=2975.
- Gorddard, R., Colloff, M. J., Wise, R. M., Ware, D., y Dunlop, M. (2016). Valores, reglas y saberes: Adaptación como cambio en la decisión contexto. *Ciencias y Políticas Ambientales*, 57, 60-69. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.12.004>
- Hernández Cerda, M. E., Azpra Romero, E., y Lomas Barrié, C. T. (2021). Cristóbal, la tormenta tropical del 2020 que dejó precipitaciones atípicas en la Península de Yucatán. *Entorno Geográfico*, (21), 125-156. <https://doi.org/10.25100/eg.v0i21.11296>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2002). *Estudio hidrológico del Estado de Yucatán*. 22-28. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825224165/702825224165.pdf
- Magaña, J. (2020). A seis semanas del paso de ‘Cristóbal’, Sahcabchén sigue bajo el agua. *La Jornada Maya*. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/24465/a-seis-semanas-del-paso-de-cristobal-sahcabchen-sigue-bajo-el-agua>
- Por Esto! (2020). Desciende el nivel del agua en comunidad de Hopelchén afectada por Cristóbal. *Por Esto!* <https://bit.ly/3dZHSIV>.
- Portal UNAM (2015). *Lluvias e inundaciones*. <https://www.unam.mx/medidas-de-emergencia/lluvias-e-inundaciones>



- Secretaría de Marina (Semar). (2020). *Clasificación de la precipitación acumulada en 24 horas para pronóstico a corto y mediano plazo*. https://meteorologia.semar.gob.mx/LLUVIA_SEMAR.pdf
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (2015). *Lluvias e inundaciones*. <https://www.unam.mx/medidas-de-emergencia/lluvias-e-inundaciones>
- La Revista Peninsular*. (2020). *Desastre: Daños por mas de 5 mil mdp deja a su paso por Yucatán la tormenta tropical “Cristobal”*. <https://www.larevista.com.mx/yucatan/desastre-danos-por-mas-de-5-mil-mdp-deja-a-su-paso-por-yucatan-la-tormenta-tropical-cristobal-47683>

SECTOR

cultural





CAPÍTULO 8

Pueblo maya: vulnerabilidad y resistencia

SHIRLEY CANUL EK

en colaboración con YASSIR RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

INTRODUCCIÓN

En este capítulo reflexionaremos sobre la necesidad de crear políticas públicas con un enfoque cultural e intercultural para preservar y fortalecer la identidad de los pueblos indígenas y propiciar su participación en la solución de problemas sociales, económicos o de salud, entre otros, que enfrentan estas comunidades. Lo anterior, con el fin de integrar a la población indígena en la toma de decisiones e implementación de acciones para atender estas problemáticas. En el contexto territorial de la península de Yucatán, analizaremos en particular el fenómeno de desigualdad, exclusión y las formas de resistencia que enfrentó la población maya durante la pandemia del covid-19.¹



1 El caso analizado en este capítulo se basa en la investigación del equipo del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19, integrado por Yassir Rodríguez Martínez, Julián Dzul Nah y Abrahan Collí Tun.



EL ENFOQUE CULTURAL E INTERCULTURAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas culturales: enfoques y concepciones

Las políticas culturales se diseñan para intervenir en diferentes asuntos públicos remitiéndose a los objetivos que involucran al Estado. UNESCO (1967) define la política cultural como “la suma total de los usos, acciones o ausencia de acciones de una sociedad, dirigidas a la satisfacción de ciertas necesidades culturales a través de la óptima utilización de todos los recursos materiales y humanos disponibles a una sociedad determinada en un momento dado” (Nivón, 2012, p. 4).

Las acciones que desarrolla el Estado en materia de cultura pueden entenderse desde tres perspectivas:

1. Cultura como campo específico y autónomo.
2. Cultura como constituyente de la identidad y de creación del sentido colectivo.
3. Cultura como modo de vida particular.

En este capítulo analizaremos el término *cultura* de acuerdo con el segundo sentido, debido a que ella funge a manera de mecanismo que permite incorporar condiciones de igualdad en los programas de desarrollo social y económico, por lo que se constituye en un componente transversal de otros sectores de política, como el educativo o los de salud, ambiental, científico y tecnológico.

Al vincular el componente cultural a las políticas públicas se ha propuesto a “la cultura como condición de éxito de los programas sociales. En cierto sentido la cultura es pensada como garantía de participación y representación, pues solo escuchando a los destinatarios de los programas sociales y moldeando los programas sociales de acuerdo con los resultados de estas consultas o investigaciones, puede conocerse el sentido u orientación que deben tener los programas de desarrollo” (Nivón, 2012, p. 21). En este texto nos ocuparemos en particular del componente cultural en las políticas y programas relativos a la salud.

De la multiculturalidad a la interculturalidad: La relación Estado-sociedad en México

México es un país pluriétnico dado que en su territorio coexisten diversas culturas que interactúan en diferentes contextos, tales como los pueblos indígenas y afrodescendientes, la población de ascendencia española y europea, o los migrantes prove-



nientes de Centroamérica, Suramérica y Asia, entre otros. Aunque es importante reconocer las diferencias culturales mediante el término de *multiculturalidad*—que implica “la toma de conciencia de la presencia de ciertas minorías étnicas que coexisten en un tiempo y espacio específico” (Maldonado Ledezma, 2010. Citado en Rodríguez Martínez, 2022)—, también es fundamental emprender acciones políticas que fortalezcan la identidad colectiva de estas poblaciones y establecer una relación más igualitaria entre el Estado y las poblaciones indígenas, tratando de superar las “viejas” formas de gobernar (Rodríguez Martínez, 2023).



Es decir, hablamos de introducir una perspectiva intercultural en las políticas culturales, lo que significa realizar cambios estructurales y no solo acciones afirmativas (Walsh, 2009. Citado en Rodríguez, 2022) a fin de corregir la desigualdad y mejorar las oportunidades de distribución de bienes y servicios entre todos los sectores de población. En este sentido, las políticas interculturales representan un “nuevo” comportamiento para hacer política.

“Mientras la acción afirmativa está orientada a corregir las consecuencias de la desigualdad entre culturas (la discriminación, la exclusión), apuntando a mejorar la igualdad de oportunidades, las políticas interculturales apuestan por atacar las causas de tal desigualdad, propugnan por una igualdad sustancial que implica transformaciones estructurales para eliminar las inequidades sociales y económicas que impiden un diálogo equitativo entre culturas” (Cruz, 2014, p. 70. Citado en Rodríguez Martínez, 2023, p. 7).

Esta nueva forma de gobernar promueve el significado de *igualdad sustantiva*, entendida como el acceso igualitario al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Rosas-Perez, 2022).

De esta manera, podemos considerar la necesaria transición de una perspectiva multicultural que solo se adecua al carácter estructural-histórico (Rodríguez Martínez, 2023), a una intercultural, para analizar la importancia de las acciones del Estado para atender a la población indígena y otros grupos minoritarios; y conocer la perspectiva que tienen las comunidades étnicas respecto a esas acciones.



CUADRO 1. Comparativo entre los términos *multiculturalidad* e *interculturalidad*

MULTICULTURALIDAD	INTERCULTURALIDAD
Es un hecho	Es una aspiración
Es un término descriptivo	Es un proyecto
Tiene como base la distinción entre grupos culturales mayoritarios y minoritarios	Tiene como base la toma de conciencia de la dominación de unos sobre otros, un producto del legado colonial
Responde al criterio cuantitativo de atender a grupos minoritarios	Responde al criterio cualitativo de atender a históricas relaciones sociales asimétricas
Busca que los distintos grupos coexistan y se toleren	Busca que los distintos grupos se respeten, convivan y aprendan los unos de los otros, y con los otros
Se crean políticas para los discriminados	Se crean políticas para los discriminadores
Las políticas se generan usualmente desde el aparato de Estado (políticas desde arriba)	Las políticas se generan desde las bases comunitarias/locales (políticas desde abajo)
Las políticas son de corto-mediano plazo	Las políticas son de largo plazo

Fuente: Elaboración propia.

EL PUEBLO MAYA: UN PUEBLO EN EL OLVIDO

Vulnerabilidad del pueblo maya en tiempos de covid-19

En Yucatán, México, las comunidades mayas son la más importante presencia indígena. Aunque existen 50 lenguas originarias, la más hablada es el maya, esto según el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Geografía y Estadísticas (INEGI, 2020).

El enfoque cultural e intercultural, eje en este capítulo, se retoma identificando la vulnerabilidad social a la que históricamente se han enfrentado las poblaciones mayas; una perspectiva que también debe constituirse en el punto de partida para generar estrategias que apunten a la igualdad sustantiva entre grupos socioculturales. En particular, revisaremos las crisis en dichas comunidades a raíz de la pandemia por covid-19.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que los pueblos indígenas se sitúan entre la población más empobrecida y que han sido menoscabados en cuanto a sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales (CEPAL *et al.*, 2020). Esta descripción se relaciona con el alto grado de vulnerabilidad al que estas comunidades han estado sometidas.



¿SABÍAS QUE...?

En Yucatán viven 1,052,438 personas indígenas, de las que 1,028,856 pertenecen a la etnia maya (Rodríguez, 2022). El dato lo corrobora el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI, 2015), antes CDI.

Roberto Pizarro (2001), consultor de la CEPAL, indica que la vulnerabilidad social tiene dos **componentes explicativos**: el negativo, que involucra la inseguridad e indefensión, y el positivo, que abarca los recursos y las estrategias que utilizan las comunidades para afrontar efectos presentes.

La vulnerabilidad social que existe entre los pueblos mayas no se debe precisamente al hecho de lo étnico, sino al resultado de la exclusión, lo cual impide el fortalecimiento del vínculo que une al individuo con la sociedad y la comunidad (Rodríguez Martínez, 2023). Por tanto, aunque el discurso político reconoce la diversidad cultural, la población indígena ha sido históricamente invisibilizada y excluida por el resto de la sociedad y el gobierno, provocando la falta de acceso a bienes, servicios y oportunidades igualitarias.

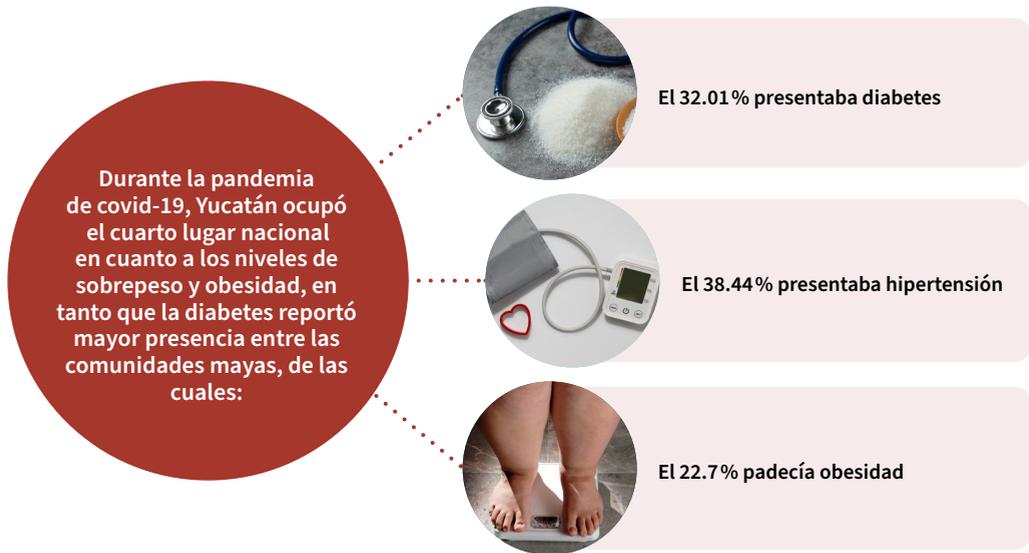
La pandemia del covid-19 visibilizó la vulnerabilidad de buena parte de la población en México, en especial la de los pueblos originarios (Cortez, Muñoz y Ponce, 2020). En el caso de Yucatán, el pueblo maya la enfrentó en una situación de marcada desigualdad respecto a los demás, lo que puso de manifiesto factores negativos en las dimensiones de salud, social y económica. Aunque este tipo de rezago no es nuevo, se agravó durante dicha crisis. Pese a ello, las comunidades desarrollaron estrategias de solución, como la preservación y el uso del conocimiento tradicional en salud a través de las plantas medicinales o la práctica de partería; y, en seguridad alimentaria, aplicando sus conocimientos y técnicas para siembra y cosecha (Rodríguez, 2022).

La plataforma regional para el covid-19 afirma que “las pandemias afectan de manera diferenciada a los distintos grupos poblacionales, exacerbando las desigualdades ya existentes en la sociedad. Entre esos sectores, sin duda, se encuentran los pueblos indígenas [...]” (FILAC, 2020, p. 9. Citado en Rodríguez Martínez, 2022, p. 18).

Ante lo descrito, el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA) surgió para analizar la coordinación entre actores de la sociedad civil y gubernamentales y cumplir el objetivo de “registrar de manera puntual las acciones, procesos y mecanismos de coordinación entre distintos actores en las políticas o decisiones que se han tomado en torno a la pandemia” (Rodríguez Martínez, 2022, p. 19). De los varios problemas derivados de la contingencia sanitaria en



FIGURA 1. Situación de vulnerabilidad frente al covid-19 en Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en ORGA (2020).

el territorio yucateco, el ORGA se interesó en conocer las estrategias y acciones para atender la salud del pueblo maya. A continuación, veremos algunos resultados de esta investigación.

FORMAS DE RESISTENCIA SOCIOCULTURAL ANTE LA ADVERSIDAD

En la actualidad, aún hay una fuerte tradición que permite la conservación de elementos distintivos de la identidad maya, tales como la lengua, la práctica de la milpa, la medicina tradicional y las costumbres religiosas (Ramírez Carrillo, 2006), que son resultado de un proceso histórico y de resistencia social y cultural. No obstante que los pueblos indígenas sean grupos vulnerables, reconocer la importancia de su cosmovisión e identidad vinculadas a los saberes tradicionales puede constituirse en formas de resistencia ante una problemática.

Covid-19: Reflexionando sobre el contexto rural yucateco

El estudio de Rodríguez Martínez (2023) incluyó entrevistas realizadas mediante llamadas telefónicas a actores de la sociedad civil, del ámbito gubernamental y a per-



sonas del pueblo maya, el resultado fue un conjunto de testimonios que permitieron conocer cómo la población maya resistió los problemas relacionados con el covid-19 (Rodríguez Martínez, 2022).

La contingencia sanitaria propició que miembros de la comunidad maya tuvieran que regresar a sus lugares de origen debido a la crisis económica; una consecuencia de esto es que retornaron a los conocimientos tradicionales que forman parte de sus raíces e identidad histórica, lo cual habían abandonado por años (Bote, 2020; Rodríguez Martínez, 2021).

La investigación de Rodríguez Martínez también involucró un registro de la memoria del pueblo maya. A través de los testimonios se observó que la relación entre las comunidades y la naturaleza en aspectos vinculados a la tierra, animales, plantas y medios o estrategias de producción que posee este grupo étnico puede contribuir de diferentes maneras, por ejemplo, a la soberanía alimentaria.

Sin embargo, la población maya aún sigue “sometida” a condiciones desiguales en un contexto en el que el Estado muestra desinterés en la atención de la población indígena (Rodríguez Martínez, 2022). Si bien el Estado cumple la función de coordinar, liderar procesos de comunicación, y de conducir las acciones que involucran a una pluralidad de sujetos, tras la pandemia del covid-19 fue manifiesto el desamparo al que se enfrenta el pueblo maya respecto a la inacción del gobierno. Y se ha evidenciado la desconfianza de la población ante las acciones de este último. Los testimonios revelaron una fractura, es decir, que la relación entre el aparato gubernamental y la población maya es distante o inexistente (Rodríguez Martínez, 2022).

Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al covid-19 como pandemia, las poblaciones indígenas en América Latina fueron uno de los grupos sociales más afectados, como se ejemplifica en las zonas rurales de Yucatán donde se asienta la mayoría de las comunidades mayas. A esto se suman las afectaciones de pérdidas de cosecha de la milpa en algunos municipios por el paso de tormentas tropicales como Cristóbal (Vega. A., 2020), fenómeno climático que aconteció durante la contingencia sanitaria y que se aborda con más detalle en el capítulo 7 de este libro.

De las acciones gubernamentales al descontento del pueblo maya

Frente a la evidente marginación de las comunidades mayas respecto al resto de la población durante la contingencia sanitaria, es importante reflexionar sobre las estrategias impulsadas por el sector gubernamental en el diseño de algunas políticas orientadas a atender la diversidad cultural.

Una primera acción del gobierno federal fue su política de difundir la información sobre la pandemia, utilizando casi de manera exclusiva medios digitales. Así, aunque



DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

"Hace falta una política de atención a la salud del pueblo maya, traducir un par de textos no es una adecuada atención... no se escucha a la población maya, se procede a manera de tutelaje y eso genera que lo que se está haciendo sea una política urbana, que expresa un desprecio hacia la vida de los pobladores, de las comunidades".

(Alberto, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020).

la información hubiera estado disponible en lengua maya, no se le difundió por medios como el perifoneo, lonas y carteles. En consecuencia, mediante el comunicado "El pueblo maya ante el COVID-19: posicionamiento público", la población expuso la falta de una estrategia adecuada culturalmente para el manejo de esta importante información sobre la prevención y cuidados ante la enfermedad. Aparte de que al difundirse la información por canales digitales no era accesible para muchos hogares indígenas. Tómese en cuenta que en la mayoría de las zonas rurales no hay conexión a internet. Sin embargo, más que una demanda sobre el acceso inequitativo a la información, el comunicado expuso la falta de acceso a la infraestructura hospitalaria de Yucatán, que se encuentra concentrada en unas pocas urbes, esto es, en Mérida, Valladolid y Tizimín.

Tal acción contraviene las bases de la interculturalidad, ya que "imposibilita la colaboración intercultural establecida y sostenida mediante diálogos y relaciones de valoración y colaboración mutuas" (Mato, 2008, p. 113. Citado en Rodríguez Martínez, 2023, p. 12).

¿SABÍAS QUE...?

En una encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de información en los hogares (ENDUTIH, 2018) se indica que el 49.6% del total de los hogares (599.396) de Yucatán no disponen de conexión a internet y el 52.4% no disponen de computadora. En particular en el ámbito rural, solo el 2.6% de los hogares rurales de Yucatán accede a internet (Rodríguez, 2022, p. 23).



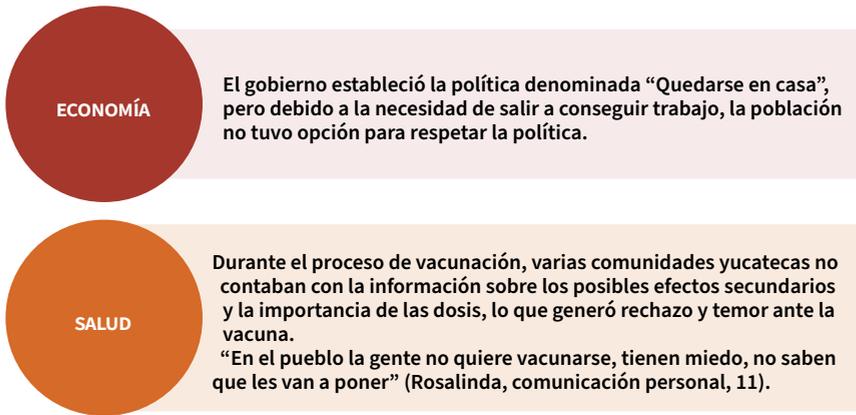
Como hemos visto, las consecuencias de la pandemia tuvieron impacto en diferentes dimensiones de la vida de las comunidades, particularmente en la socioeconómica y en la salud.

En el ámbito socioeconómico, la realidad de la población indígena es que los ingresos que reciben no rebasan los dos salarios mínimos. Tras la crisis económica que se presentó por la pandemia, hubo desempleo y aumentó el gasto para priorizar la compra de insumos como gel antibacterial, cubrebocas, cloro o jabón. Esto generó preocupación por la incapacidad para obtener mercancía de la canasta básica.

En cuanto a la salud, se evidenció que las clínicas locales de las comunidades alejadas no cuentan con medicamentos básicos como el paracetamol, indispensable para aliviar síntomas como la fiebre, por lo que se señala que falta una política de atención a la salud del pueblo maya.

EN BUSCA DE MEJORES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDER PROBLEMÁTICAS RURALES

FIGURA 2. Economía y salud en la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

La situación que presenta el ámbito rural, donde se concentra la población maya, permite indicar que “el Estado actúa pensando en asumir el control de lo que aparentemente sería suficiente para abordar una problemática vinculada a la diversidad étnica” (Rodríguez Martínez, 2022, p. 32). Ejemplo de ello sería el informar al pueblo maya a través de medios digitales sobre la prevención y cuidados del covid-19 mediante contenidos que, si bien se tradujeron a la lengua maya, se pasó por alto tanto las



tradiciones comunitarias para informar, como la brecha digital en la que se encuentra la mayoría de la población (Muñoz Martínez, 2023)

Pese a las desigualdades, una acción favorable por parte del Estado mexicano fue reconocer la diversidad cultural vía las gestiones del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) que elaboró una *Guía para la atención de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*. En este documento quedó señalado que el Estado debe garantizar el derecho a la salud de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y también se indica que se debe aprovechar la medicina tradicional, y difundir y transmitir con pertinencia cultural y lingüística cualquier información relacionada con la pandemia (INPI, 2020).

Reconocer la medicina tradicional puede contribuir, en concomitancia con la alópata, a la salud de la población indígena. En Yucatán, las zonas rurales poseen un saber ancestral en plantas medicinales. El uso de estos conocimientos fue patente en las acciones de cuidado para aliviar los síntomas del covid-19, como en la preparación de infusiones con dicho tipo de herbolaria, tés y el consumo de miel de melipona o de *Apis mellifera* y propóleo que permitieron cuidar a los enfermos de las poblaciones ante la precariedad o ausencia de la infraestructura y atención de la salud por parte del Estado.

Por otra parte, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se elaboró el documento *Modelo de Salud Intercultural. En el contexto de la Atención Primaria, la Salud Comunitaria y el Fortalecimiento de las Redes y Servicios de Salud (Y modelos clínico-terapéuticos de fortalecimiento de la salud ante la epidemia de COVID-19)*, con el cual se impulsó una visión transformadora de los servicios de salud, incluyendo los modelos interculturales que se articulan en el sistema nacional de salud para responder a las necesidades de las personas, permitiendo la integralidad en los niveles de atención mediante la definición de redes funcionales de servicios de salud que se construyen desde y con la comunidad.

¿SABÍAS QUE...?

Yucatán es el estado de la península con mayor riqueza de plantas medicinales; se han documentado 680 especies para tal uso (Méndez González et al., 2012).



La interculturalidad presente en la atención primaria en salud (APS) “propone la transformación de los procesos normativos y de atención para permitir el ejercicio y prácticas terapéuticas como la herbolaria y la acupuntura, cambios normativos y reglamentarios que permitan la contratación de parteras tradicionales indígenas con conocimiento comunitario y de intérpretes/traductores en los servicios ubicados en regiones indígenas así como la apertura para la oferta de servicios interculturales y la implementación de un modelo innovador desde la atención primaria: unidades y servicios de salud y hospitales ‘interculturales’” (Gobierno de México, 2020, p. 15).

Sin duda, hace falta transformar el modo de gobernar mediante la búsqueda de espacios para dialogar e interactuar con el pueblo maya. Las políticas públicas dirigidas a atender problemáticas rurales necesitan incorporar un enfoque cultural e intercultural a través del intercambio de ideas, saberes y conocimientos, tomando en cuenta la participación y aportación de los pueblos indígenas. En este sentido, es deseable que se generen más políticas en las que los programas no se diseñen sobre el “escritorio”. Es importante no imponer categorías o formas occidentalizadas en los servicios públicos, proyectos o programas dirigidos al pueblo indígena, sino crear una política de igualdad en la que se reconozcan las diferencias lingüísticas, culturales y epistémicas, realizando ejercicios o espacios de escucha activa donde personas del pueblo originario puedan hacer oír su voz.

A modo de conclusión

En este capítulo hemos reflexionado sobre la necesidad de poner en práctica los lineamientos que existen en México respecto a la interculturalidad en el diseño de políticas públicas que propicien el diseño e implementación de mejores programas dirigidos a diversos grupos sociales, y en particular, a los grupos étnicos. Es fundamental que el Estado ejerza liderazgo y mediación en los procesos de comunicación, y habilitar y/o facilitar las estrategias necesarias para conocer la situación actual del pueblo maya y enfrentar cualquier problemática que se presente (Rodríguez Martínez, 2022).

También se requiere que los tomadores de decisiones se acerquen e interactúen para promover prácticas en distintos ámbitos de la realidad social que permitan atender a los grupos minoritarios. El Estado debería buscar el bien común y asumir el compromiso que tiene con la sociedad sin invisibilizar las aportaciones autoorganizativas que se realizan ante un problema de carácter público.

**Después de haber leído este capítulo,
¿consideras que políticas de salud, como las vistas en el caso del covid-19,
tuvieron un enfoque multi o intercultural y por qué?**



MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más, te invitamos a revisar los siguientes materiales complementarios:

- Conferencia: *Interculturalidad y políticas públicas: retos y perspectivas*, Seminario Permanente de Política y Administración Pública, ENES Mérida, UNAM (2023).



<https://www.youtube.com/watch?v=7hNKQMKpl8g>

- Visita la página web del eje “Pueblo maya” del ORGA. Disponible en:



http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=505

- Lee *Pueblo maya y vulnerabilidad: entre la indefensión y la resistencia*, de Yassir Rodríguez. Disponible en:



<https://www.lajornadamaya.mx/opinion/183535/pueblo-maya-y-vulnerabilidad-entre-la-indefension-y-la-resistencia>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que las políticas públicas aluden a los procesos colectivos y participativos mediante los cuales el gobierno, en interacción con diferentes grupos sociales, toma decisiones e implementa soluciones ante diferentes problemas públicos.

Instrucciones

- * Observa el webinario: *El impacto del COVID-19 en poblaciones indígenas en México*.
- * Con base en la revisión del documental y en equipo, trabaja en los siguientes aspectos:
 1. Identifica las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones indígenas de México ante un evento histórico como lo fue la pandemia por covid-19.
 2. Discute la necesidad de pensar e incorporar una perspectiva de política cultural en el ámbito de la salud dirigida a poblaciones originarias en México.



3. Identifica las fortalezas, saberes y prácticas de las poblaciones originarias que las instituciones gubernamentales pudieran considerar como insumo para la producción de nuevas políticas.
4. Revisa el documento *Modelo de salud intercultural en el contexto de la atención primaria, la salud comunitaria y el fortalecimiento de las redes y servicios de salud* y contrasta con lo expresado por los actores que aparecen en el webinar.

Herramientas para elaborar la actividad

- Webinar *El impacto del COVID-19 en poblaciones indígenas en México*. Disponible en:



<https://www.youtube.com/watch?v=qqCwz2T46Ns&t=1446s>

- Artículo “Modelo de Salud Intercultural. En el contexto de la Atención Primaria, la Salud Comunitaria y el Fortalecimiento de las Redes y Servicios de Salud (Y modelos clínico-terapéuticos de fortalecimiento de la salud ante la epidemia de COVID-19)”. Disponible en:



https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715881/Modelo_de_Salud_Intercultural_2021_actualizado_cif_covid_.pdf

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

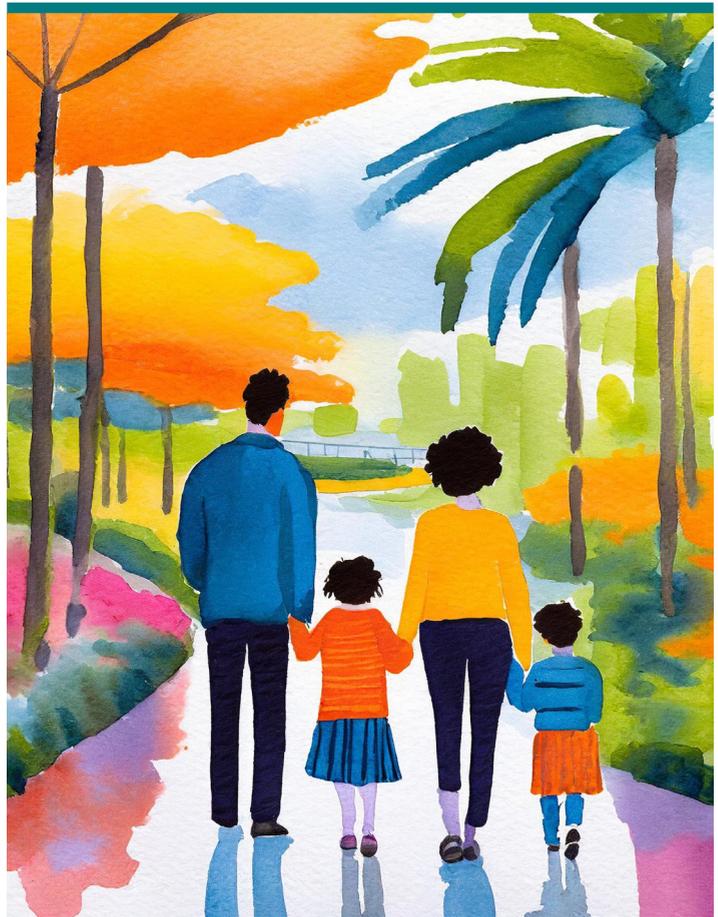
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva*. (Documentos de proyectos de investigación). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46543-impacto-covid-19-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-invisibilizacion>
- Cortez-Gómez, R., Muñoz-Martínez, R., y Ponce-Jiménez, P. (2020). Vulnerabilidad estructural de los pueblos indígenas ante el COVID-19. *Boletín sobre COVID-19*, 1(7-8), 7-10. <https://dsp.facmed.unam.mx/wp-content/uploads/2022/03/COVID-19-No.7-8-04-Vulnerabilidad-estructural-de-los-pueblos-indigenas.pdf>
- Gobierno de México. (2020). *Modelo de salud intercultural. En el contexto de la atención primaria, la salud comunitaria y el fortalecimiento de las redes y servicios de salud (Y modelos clínico-terapéuticos de fortalecimiento de la salud ante la epidemia de COVID-19)*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/715881/Modelo_de_Salud_Intercultural_2021_actualizado_cif_covid_.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. INEGI-Gobierno de México. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2015). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos indígenas de México 2015*. INEGI. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2020). *Guía para la atención de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*. INPI-Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/551398/guia-atencion-pueblos-indigenas-afromexicano-covid19.pdf>
- Méndez González, A., Durán García, R. et al. (2012). *Flora medicinal de los mayas peninsulares*. México: CICY/Pronatura Península de Yucatán.
- Muñoz Martínez, R. (2023). La salud de los pueblos indígenas en tiempos de Covid-19: Antropoceno, antropodemia y estrategias para el sostenimiento de la vida. *Ichan Tecolotl*, 35(376), 1-16. <https://ichan.ciesas.edu.mx/la-salud-de-los-pueblos-indigenas-en-tiempos-de-covid-19-antropoceno-antropodemia-y-estrategias-para-el-sostenimiento-de-la-vida/>



- Nivón Bolán, E. (2012). *Desarrollo y debates actuales de las políticas culturales en México*. México: UAM Iztapalapa. <https://es.scribd.com/document/389451169/Desarrollo-y-debates-actuales-de-las-politicas-culturales-en-Mexico-Nivo-n>
- Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA). (2020). *Infografía, COVID 19 y pueblo maya, gobernanza e interculturalidad*. Mérida Yucatán: ENES Mérida-UNAM. http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=505
- Pizarro, R. (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf
- Rodríguez Martínez, Y. (2022). Población maya en Yucatán y COVID-19: Apuntes sobre la resistencia del Pueblo Maya. En G. Angelotti Pasteur (coord.), *Testimonios antropológicos de la pandemia por COVID-19 en América Latina*. Tomo III: *Migración, trabajo y economía de grupos vulnerables* (pp. 17-37). Mérida, Yucatán: Ediciones de la Calle. <https://antropica.com.mx/ojs2/index.php/AntropicaRCSH/libros>
- Rodríguez Martínez, Y. J. (2023). COVID-19 y población maya en Yucatán: la necesaria transición hacia una perspectiva intercultural. *Temas Antropológicos*, 45(1), 185-211.
- Rosas-Perez. (2022). *Igualdad sustantiva y derechos humanos*. [Conferencia]. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Relatorias/Relatoria_Conferencia_Igualdad_Sustantiva_DH.pdf
- Vega, A. (2020). “COVID, ya nos tenía mal y la tormenta Cristóbal acabo de derrumbarlo todo”: mayas de la península de Yucatán. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/06/covid-tormenta-cristobal-danos-mayas-peninsula-yucatan>

SECTOR

ciencia y tecnología





CAPÍTULO 9

Jardines etnobotánicos

SHIRLEY CANUL EK y LUIS PERAZA XOOL
en colaboración con MARÍA ELENA GIRALDO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo estudiaremos las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología. Nos centraremos en analizar las políticas que se han venido impulsando a nivel federal y regional para fomentar los jardines etnobotánicos, los cuales constituyen un caso ilustrativo de las estrategias orientadas a preservar los conocimientos tradicionales para la conservación de la diversidad ecológica y cultural, mediante procesos de interacción con los conocimientos científicos. En particular, analizaremos el caso de los jardines etnobotánicos impulsados en Yucatán por el Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY).¹



Jardín regional Royer Orellana. Fotografía: Shirley Canul.

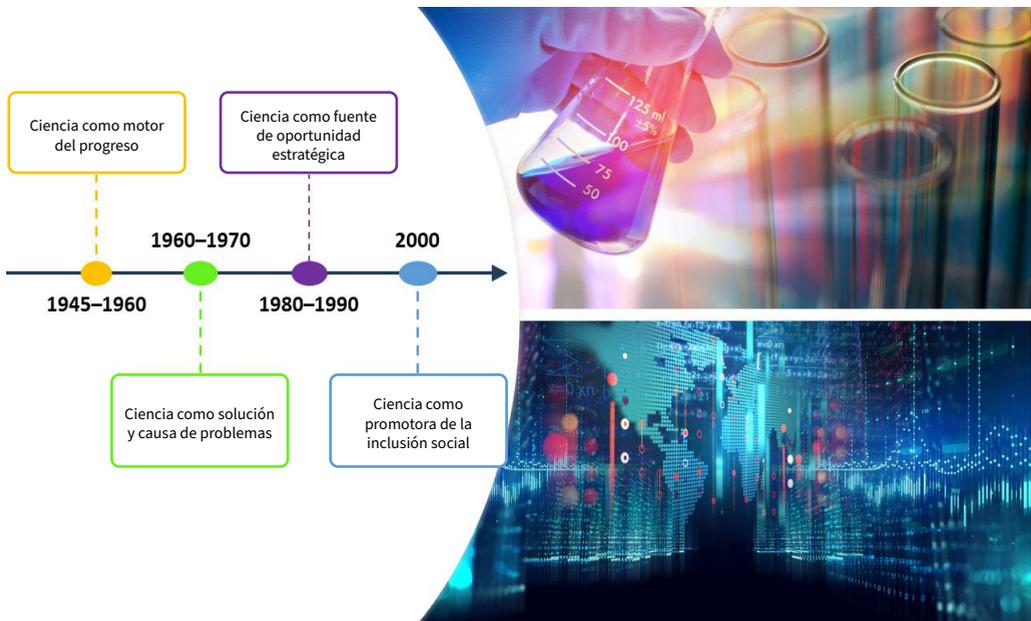
¹ El caso analizado en este capítulo se basa en las investigaciones de Giraldo (2019, 2020) y la revisión de otros materiales sobre el tema.



POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

Las políticas de ciencia y tecnología fueron impulsadas desde la posguerra como motor del desarrollo económico y social de los países, especialmente los del centro. Velho (2011) identifica una serie de etapas en el diseño de las políticas científicas que se fueron homogeneizando en el escenario internacional, a partir de la concepción que tienen el Estado y la sociedad sobre los fines del nuevo conocimiento. En la figura 1 se muestran las principales etapas que han tenido las políticas de este sector.

FIGURA 1. Etapas de las políticas científicas y tecnológicas



Fuente: Elaboración propia basada en Vehlo (2011).

Durante este siglo se ha cuestionado la responsabilidad social que asumen los actores científicos y tecnológicos respecto a las consecuencias sociales y ambientales de sus invenciones. Además, se ha criticado el enfoque innovacionista al que se orientó la agenda política del sector científico-tecnológico, lo cual ha limitado las soluciones que los nuevos conocimientos pueden brindar para atender necesidades apremiantes de la sociedad. De ello, no han escapado países como México. Por este motivo, la nueva



etapa se caracteriza por dar un giro en el diseño de las políticas científicas hacia los contextos territoriales, la identidad cultural, la inclusión social y, en suma, impulsar este sector hacia una mayor democratización.

Vessuri (2004, p. 82) señala la necesidad de “orientar la ciencia y la tecnología para avanzar en la necesidad de estabilizar la futura población del mundo reduciendo el hambre y la pobreza, y manteniendo los sistemas de soporte de la vida en el planeta”. En este marco, en América Latina, y más recientemente en México, se vienen promoviendo políticas de hibridación entre los conocimientos tradicionales y científicos, de lo cual son un ejemplo los jardines etnobotánicos.

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN MÉXICO

Las políticas públicas de ciencia y tecnología en México se han orientado sobre todo a fortalecer la oferta científica y tecnológica, es decir, a la creación y consolidación de instituciones académicas, infraestructura científica (por ej., los laboratorios), formación de investigadores, y apoyo a los proyectos y actividades de investigación. En el país, las políticas de ciencia, tecnología e innovación tradicionalmente han estado dirigidas por el gobierno federal, pero actualmente se han incorporado de manera incipiente en las agendas de políticas regionales (Giraldo, 2019).

El Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) —antes CONACYT—, fundado en 1970, ha sido el principal organismo encargado de la coordinación de políticas públicas en ciencia y tecnología de México. Algunas de las estrategias implementadas para orientar la ciencia y tecnología con fines de productividad empresarial, han sido 1) el fomento de la educación en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) para todos los niveles educativos; 2) impulsar la colaboración entre los sectores público y privado para la investigación y desarrollo tecnológico, y 3) la acción específica de apoyar la creación de parques científicos y tecnológicos en diferentes regiones del país.

“Desde esas visiones, la importancia social de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) se entiende conforme a una lógica lineal que relaciona estas actividades con el incremento de la productividad y la competitividad en las empresas privadas; con ello redundar en un mayor crecimiento económico, el cual, por efecto derrame, induciría el desarrollo social”
(Arancibia, 2020, pp. 19-20).



Sin embargo, en la práctica esto no se ha logrado. En consecuencia, en México, se han enfrentado desafíos en la implementación de políticas en ciencia y tecnología, entre otras razones porque la inversión que se dedica a este ramo es muy baja, síntoma de que el impulso del desarrollo científico y tecnológico, al igual que en el resto de América Latina, ha sido históricamente un asunto marginal para el Estado. Adicionalmente, los conocimientos generados han servido especialmente a los intereses de las élites políticas y empresariales, dejando relegados a otros sectores sociales de los beneficios de la ciencia y la tecnología.

HACIA LA HIBRIDACIÓN DE CONOCIMIENTOS TRADICIONALES Y CIENTÍFICOS

Debido a la pobreza y latente desigualdad en América Latina, a partir de la primera década de los dos mil, en esta región han estado presentes los cuestionamientos a este sector, lo que ha dado lugar a nuevos enfoques en las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) para contribuir a la inclusión social y así lograr que los beneficios lleguen a la población históricamente marginada. A la vez, se busca que estos también sean partícipes en la generación de conocimientos promoviendo una agenda de investigación que aborde problemáticas sociales y ambientales en los ámbitos de la salud, alimentación, vivienda, agua y energía, y fomentando la participación de grupos minoritarios, como los pobladores rurales, las infancias y las comunidades indígenas.

La inclusión social a través de la ciencia, tecnología e innovación es fundamental para garantizar el acceso ciudadano a igualdad de oportunidades.

La hibridación de conocimientos funge como un proceso interactivo mediante el cual los conocimientos locales, técnicos y tradicionales puedan entrar en diálogo con los conocimientos científicos y tecnológicos para proveer una comprensión mucho más rica e integral de los diversos y complejos problemas sociales y ambientales de nuestros tiempos: guerras, migraciones, crisis energéticas, contaminación de acuíferos

¿SABÍAS QUE...?

En México, hasta 2023 por ley se establecía que la inversión en CTI debía ser del 1% del PIB. Sin embargo, entre 2011 y 2020 la inversión estuvo en 0.28 y 0.47% (CONAHCYT, 2020).



y pérdida de la biodiversidad, demandan formas novedosas para organizar la ciencia y producir nuevos conocimientos.

En el gobierno federal actual (2018-2024) se ha promovido una serie de cambios tanto en el marco institucional del sector (*Ley general en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación* de 2023), como en la agenda científica y tecnológica. Uno de los instrumentos que se ha impulsado es la creación y consolidación de jardines etnobotánicos en los que colaboran institutos de investigación y actores de los grupos locales.

JARDINES ETNOBOTÁNICOS: BIODIVERSIDAD Y CONOCIMIENTO TRADICIONAL

La diversidad vegetal tiene la importancia de mantener el equilibrio ecológico, sin embargo, hoy en día el deterioro de nuestro medio ambiente, el cambio climático, las sequías, inundaciones y diversas afectaciones humanas en los sistemas naturales, generan graves impactos y consecuencias negativas para el futuro de la humanidad.

Por otra parte, los pueblos originarios han desarrollado prácticas ancestrales para conocer y hacer uso de las propiedades de las plantas en beneficio de su nutrición y salud. Pero, así como existe una pérdida de biodiversidad, también ello ocurre con los conocimientos tradicionales, pues los portadores de estos saberes están muriendo y, en muchas ocasiones, no dejan este legado a las nuevas generaciones que han crecido en un contexto más occidentalizado (Giraldo, 2019).

México es reconocido como un país con un valioso patrimonio biocultural. La creación de jardines botánicos surge como iniciativa de instituciones científicas para preservar la diversidad biocultural en diferentes regiones del país. Su propósito ha sido conservar las especies vegetales que se encuentran en peligro de extinción debido a la erosión de suelos, el crecimiento urbano y el desuso de las especies. Por esta razón, aunque estas iniciativas se han desarrollado por décadas en estados como Yucatán, en la política federal fueron reconocidas de manera explícita en la administración pública 2018-2024.

Importancia de los jardines etnobotánicos

Los jardines etnobotánicos de nuestro país son importantes para la conservación de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales, así como para promover una educación ambiental. Sus colecciones mantienen una rica diversidad de especies de la flora nacional, a la vez que desarrollan acciones de uso sostenible y programas



educativos para crear una conciencia sobre la importancia de la conservación de los sistemas socioecológicos.

Autores como Zolla y Zolla Márquez (2004), entienden los jardines etnobotánicos, como sistemas de conceptos, creencias, prácticas y recursos materiales y simbólicos destinados a la atención de diversos padecimientos y procesos desequilibrantes, cuyo origen se remonta a las culturas prehispánicas. En este sentido, se constituyen en espacios que permiten conservar la diversidad de especies vegetales de la región y que son vitrinas para los lugares donde se da un encuentro entre la ciencia y el conocimiento de las comunidades indígenas.



Según CONABIO (2023), México registra 40 jardines botánicos, agrupados en la organización científica Asociación Mexicana de Jardines Botánicos (AMJB), cuyos miembros también forman parte de la Botanic Garden Conservation International (BGCI), por lo cual también suscriben la Estrategia Global para la Conservación Vegetal.

En México, el CONAHCYT impulsa la Red Nacional de Jardines Etnobiológicos (RENAJEB), que aglutina a 24 espacios públicos dedicados a la conservación de hongos, flora y fauna local. Esta red es un aporte fundamental para fortalecer y difundir los saberes ancestrales de las comunidades locales (CONAHCYT, 2023) (tabla 1).

En entrevista, María Álvarez Buylla, actual directora general del CONAHCYT, señalaba que se espera abrir en cada estado de la república un espacio para el resguardo y conocimiento de la riqueza etnobiológica, manteniendo relación con la flora, fauna natural y, como parte esencial del proyecto, una estrecha articulación con las comunidades locales, en busca del intercambio de saberes y para regresar acervos a ellas, a través de bancos de semillas, herborizados y material digital (Poy Solano, 2022).

INVESTIGACIÓN Y CONSERVACIÓN VEGETAL: CONTEXTO REGIONAL

Generando conocimientos para la preservación vegetal: El caso del CICY

En el marco de la red de jardines etnobiológicos, en Yucatán se encuentra el Jardín Botánico Regional “Roger Orellana”, fundado en 1983 y ubicado en el Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY). Este jardín cuenta con una superficie de 2.5 ha

**CUADRO 1.** Lista de Jardines Etnobiológicos de México

1. Jardín Etnobiológico de la Ciudad de México	13. Jardín Etnobiológico San Luis Potosí
2. Jardín Etnobiológico de Campeche	14. Jardín Etnobiológico del Semidesierto de Coahuila
3. Jardín Etnobiológico Tlaxcallan	15. Jardín Etnobiológico Conca
4. Jardín Etnobiológico de Guanajuato “El Charco de Ingenio”	16. Guyiaqui Jardín Etnobiológico de Baja California Sur
5. Jardín Etnobiológico San Felipe Bacalar	17. Jardín Etnobiológico “La Campana”
6. Jardín Etnobiológico de la Universidad Autónoma de Nuevo León	18. Jardín Etnobiológico de Oaxaca
7. Jardín Etnobiológico “Juyya Ánnia”	19. Jardín Etnobotánico y Museo de Medicina Tradicional y Herbolaria
8. Jardín Etnobiológico Estatal de Durango	20. Jardín Botánico Regional “Roger Orellana”
9. Jardín Botánico Francisco Javier Clavijero	21. Jardín etnobiológico de los siete pueblos originarios del estado de Puebla
10. Renatura Sonora Jardín Etnobiológico Comunitario	22. Jardín Etnobiológico de las Selvas del Soconusco (JESS)
11. Jardín Botánico de la Universidad Autónoma de Guerrero	23. Jardín Etnobiológico de Tachi’í de Nayarit
12. Jardín Etnobiológico de Totláli	

Fuente. Elaboración propia basada en CONAHCYT (2023).

y veinte colecciones vegetales, que incluyen alrededor de 17 000 individuos y representan más de 700 especies nativas de la península: 67 son endémicas y 25 están en alguna categoría de riesgo de acuerdo a la Norma Oficial Mexicana Nom-Ecol-059-2001 y otras 100 especies introducidas de otras regiones, pero de uso frecuente en Yucatán (CICY, 2023).

Este jardín tiene el objetivo e intención de conservar, divulgar, educar e investigar sobre la vegetación de Yucatán y no comprender la flora como ajena a la vida humana, sino de visualizarla desde sus usos sociales, enfatizando en los conocimientos tradicionales de la medicina herbolaria.

La medicina tradicional es un conocimiento intrínseco a una cosmovisión particular. En la mayoría de las comunidades mayas de la región, los curanderos, parteras, hueseros, hierberos, rezadores, sobadores y culebreros son la autoridad respetada en el ámbito de la salud. Son quienes conocen y entienden las enfermedades y saben qué plantas, qué técnicas y qué palabras utilizar, y por eso la medicina tradicional sostiene el bienestar comunitario.



¿SABÍAS QUE...?

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) también promueve la conservación de jardines botánicos y farmacias de plantas medicinales en el contexto rural. Esto es posible a través del *Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas bajo el eje de acción de Proyectos de Medicina Tradicional para el fomento de la salud comunitaria* (INPI, 2021).

El jardín “Royer Orellana” alberga una importante colección de plantas medicinales para la investigación y preservación de los conocimientos tradicionales en materia vegetal. Adicionalmente, el CICY mantiene otra colección viva en el Parque Científico y Tecnológico de Yucatán. Como resultado de estos procesos que desde hace décadas se han impulsado en Yucatán para la creación de jardines etnobotánicos, se creó la Red de Jardines Medicinales del Mayab. Además de las colecciones albergadas por el CICY, a la red de jardines del Mayab se sumaron cuatro más en las áreas rurales del estado, varios de ellos impulsados por científicos regionales y con una activa participación de otros actores comunitarios.

En Yucatán, la Red de Jardines Medicinales del Mayab estuvo integrada por seis jardines creados gracias a la vinculación entre actores científicos y médicos tradicionales del pueblo maya.²

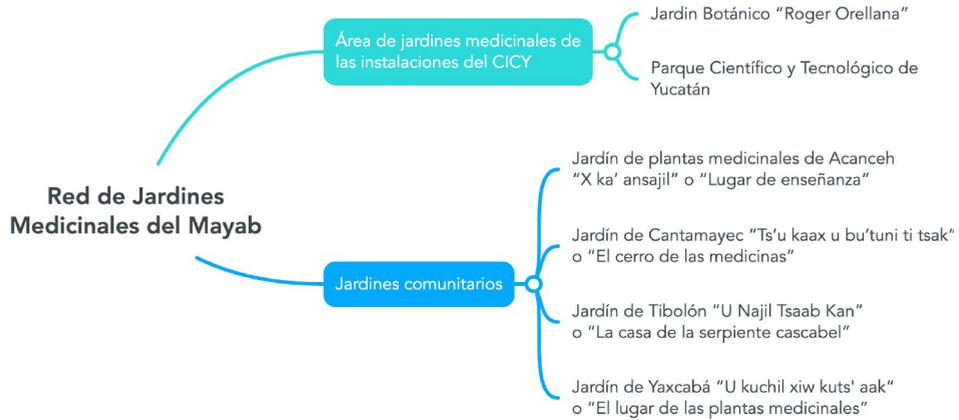
Banco de Germoplasma en el Parque Científico Tecnológico de Yucatán (PCTY)

Los bancos de germoplasma son sitios para preservar material biológico, cuyo objetivo es la conservación de la biodiversidad a largo plazo; es decir, material vegetal vivo, reproducible, que trascienda en el tiempo y que sobreviva a eventos destructivos. Son recintos diseñados para evitar que se pierda para siempre la diversidad genética (plantas cultivadas y silvestres) ya sea por efecto de factores ambientales, físicos y biológicos o como consecuencia de las actividades humanas (Giraldo, 2019).

² De los seis jardines creados, a la fecha de publicación de este libro solamente se mantiene activo el jardín medicinal de Yaxcabá



FIGURA 2. Jardines con plantas medicinales de Yucatán



Fuente: Elaboración propia basada en Méndez *et al.* (2014).

En Yucatán, además de los jardines medicinales vivos, el CICY implementó en el PCTY un laboratorio de germoplasma denominado “Germolab”.³

Los bancos de germoplasma funcionan como “sitios para preservar materiales biológicos, cuyo objetivo es la conservación de la biodiversidad a largo plazo, es decir materiales vivos, reproducibles, que trascienden en el tiempo y sobrevivan a eventos destructivos” (CICY, 2023).

El Germolab fue inaugurado en 2013 y está financiado mediante un fondo mixto (Fomix) entre el gobierno de Yucatán, el CONAHCYT y la Secretaría del Medioambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). También cuenta con la colaboración de las instituciones del Sistema de Investigación Innovación y Educación Superior del Estado de Yucatán (SIIDETEY), creado para conjuntar los esfuerzos de la comunidad científica local en articulación con el gobierno, y contribuir así al desarrollo social y económico de la entidad (Giraldo, 2019).

³ Actualmente el Banco de Germoplasma en el Parque Científico Tecnológico de Yucatán (PCTY) es conocido como Laboratorio Regional para el Estudio y Conservación de Germoplasma.



FIGURA 3. Componentes del Germolab

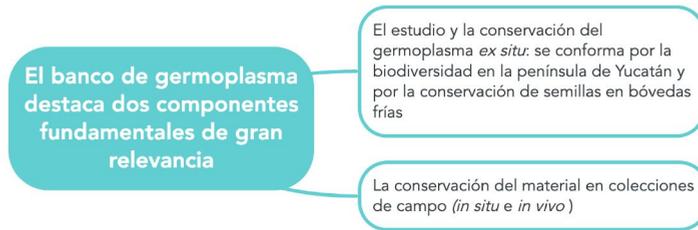


FIGURA 4. Colecciones de plantas del Laboratorio Regional para el Estudio y Conservación de Germoplasma y su Jardín Botánico



Fuente: Elaboración propia basada en CICY (2023).

¿SABÍAS QUE...?

Yucatán es el estado de la península con mayor riqueza de plantas medicinales; se han documentado 680 especies para tal uso (Méndez González et al., 2012).



Además de conservar diferentes colecciones de material biológico de la península de Yucatán conformadas por el CICY, este laboratorio contribuye e impulsa la actividad científica en el ámbito regional y nacional. Cabe mencionar que, además de contar con una amplia colección de plantas, el Germolab mantiene una importante relación con comunidades aledañas, las cuales acuden al banco de germoplasma para la conservación de sus semillas.

A manera de conclusión... La construcción de los jardines etnobotánicos no fue posible únicamente gracias a la investigación académica y expertos tecnócratas, sino que fue necesario que ciertos actores comunitarios, sobre todo médicos tradicionales, transmitieran y compartieran sus saberes mediante procesos de hibridación de conocimientos, siguiendo a las epistemologías del sur, que aluden a construir nuevas relaciones en los procesos de producción y en la valorización de conocimientos científicos y no científicos.

Esto nos hace pensar en lo necesario que es repolitizar la ciencia, y dejar de mirar los problemas sociales desde una sola perspectiva, para no continuar promoviendo la idea de la ciencia heredada como la única vía a una mejor vida (bajo discursos desarrollistas y progresistas). Se necesitan construir más puentes de interacción entre los diversos conocimientos existentes en el mundo para que la ciencia y la tecnología puedan realizar contribuciones más prácticas en contextos territoriales específicos.

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más sobre jardines etnobotánicos:

→ Conferencia virtual: *Jardines Medicinales del Mayab*. Museos sin Paredes. Vídeo.



<https://vimeo.com/109675427>

→ Video: *Para que no se eche a perder el conocimiento*. Museos sin Paredes. Vídeo.



<https://vimeo.com/110332390>

→ Conferencia: *Parques tecnocientíficos y procesos de interacción entre la universidad y el territorio*. Webinar del Área de Egresados y la Asociación de Exalumnos de la Universidad del Cauca.



<https://www.youtube.com/watch?v=eJBlmin3K2s>



→ Consulta la página web “Jardines Botánicos de México”, CONABIO (2023).



<https://dgcii.conabio.gob.mx/jardines-botanicos/>

→ Consulta el blog “Laboratorio Regional para el Estudio y Conservación de Germoplasma”.



<https://www.cicy.mx/sitios/laboratorio-regional-para-el-estudio-y-conservacion-de-germoplasma>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas puede ir en dos direcciones: de arriba abajo (o *top down*) cuando las políticas se elaboran desde los niveles centrales o federales y llevan a los niveles regionales o locales. Y de abajo arriba (o *bottom up*), cuando las políticas surgen por iniciativa de los niveles regionales y locales y luego suben al nivel federal.

Como vimos en este capítulo, los jardines etnobotánicos han sido implementados desde hace varias décadas por iniciativa de actores regionales y locales en diferentes estados del país. Esto significa que han correspondido a políticas públicas de abajo arriba (*bottom-up*). La política del gobierno federal, a partir de 2018, ha sido ampliar su alcance al proponer los jardines etnobiológicos y promover que se abra uno en cada estado, lo cual movilizaría la dirección de la política arriba abajo (*top down*).

Instrucciones

En equipos organizados en acuerdo con tu profesor/a, analiza cómo podría desarrollarse una política para crear y fortalecer los jardines etnobiológicos de México, a fin de atender las necesidades de cada contexto territorial y partiendo del diseño de una política pública que se incorpore al Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Identifica qué objetivos tendría esta política y cómo podría implementarse y evaluarse a partir de estrategias, acciones y metas concretas.

Posteriormente, elabora un cuadro que sintetice y esquematice estas ideas. El cuadro debe contener: Objetivo (u objetivos) de la política, b) Estrategias a implementar, c) Acciones y d) Metas.



Objetivo	Estrategias	Acciones	Metas
O1.	E1.	A1.	M1.
		A2.	M2.
	E2.	A3.	M3
		A4.	M4.

Considera las siguientes definiciones:

- * **Objetivos:** Son enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la política para dar cumplimiento al problema o necesidad a resolver.
- * **Estrategias:** Son los cursos de acción que permiten avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos.
- * **Acciones:** Son las actividades o medidas concretas que se llevarán a cabo para el cumplimiento de cada estrategia.
- * **Metas:** Son la expresión cuantitativa y detallada de la forma en que se podrá determinar el cumplimiento de las acciones o estrategias.

Herramientas para elaborar la actividad

➔ Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (2021-2024)



<https://www.siiicyt.gob.mx/index.php/normatividad/nacional/programa-especial-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-peciti>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

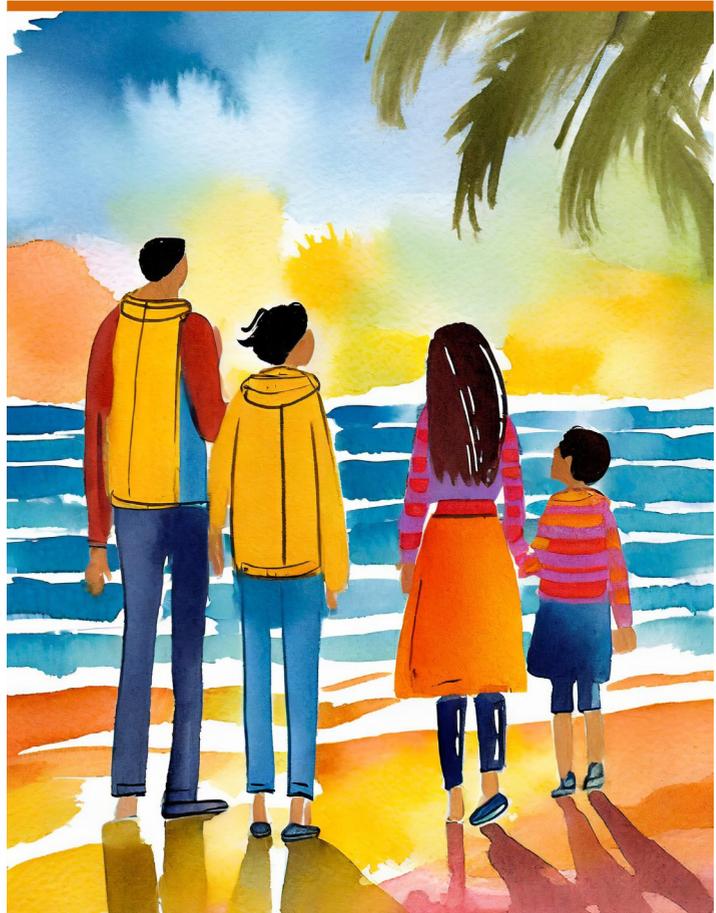
- Arancibia, A. (2020). Ciencia, tecnología e innovación para la inclusión social en América Latina. En R. Casas (coord.), *Conocimiento y procesos interactivos en contextos territoriales. Nuevas dimensiones en el análisis de las políticas de ciencia y tecnología* (pp. 19-64). Mérida, Yucatán: IIS/ENES Mérida.
- Caballero Nieto, J. (coord.). (2012). *Jardines botánicos: contribución a la conservación vegetal de México*. México: CONABIO. https://www.biodiversidad.gob.mx/media/1/pais/JardinesBotanicos_baja.pdf
- Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY). (2023). *Laboratorio Regional Para el Estudio y Conservación de Germoplasma*. <https://www.cicy.mx/sitios/laboratorio-regional-para-el-estudio-y-conservacion-de-germoplasma>
- Centro de investigación Científica y Tecnológica de Yucatán (CICY). (2017). Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT). <https://www.cicy.mx/gestion-tecnologica/#OTT>
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT). (2023). *Red Nacional de Jardines Etnobiológicos*. <https://conahcyt.mx/acceso-universal-al-conocimiento/jardines-etnobiologicos/>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2023). *Jardines Botánicos en México*. <https://dgcii.conabio.gob.mx/jardines-botanicos/>
- Giraldo, M. E. (2020). Las capacidades interactivas como marco de las políticas de Ciencia y Tecnología en los territorios. Un análisis de la experiencia de los parques tecnocientíficos. En R. Casas (coord.), *Conocimiento y procesos interactivos en contextos territoriales. Nuevas dimensiones en el análisis de las políticas de ciencia y tecnología* (pp. 65-102). Mérida, Yucatán: IIS/ENES Mérida.
- Giraldo, M. E. (2019). *Políticas regionales de ciencia y tecnología: capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*. México: CIALC-UNAM.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2021). *PROBIPI. Promoción del patrimonio cultural, la medicina tradicional y la comunicación indígena*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/probipi-promocion-del-patrimonio-cultural-la-medicina-tradicional-y-la-comunicacion-indigena>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2023). *Mas información. Proyectos de medicina tradicional*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/mas-informacion-proyectos-de-medicina-tradicional#:~:tex>



t=Los%20proyectos%20de%20Medicina%20Tradicional,fomento%20de%20la%20salud%20comunitaria.

- Martínez Castillo, J., Álvarez Espino, R. X., Vera Ku, B. M., Pulido Salas, M. T. P., y Escalante Rebolledo, S. (2021, 1 de junio). *Laboratorio Regional para el Estudio de la Conservación de Germoplasma*. <https://www.cicy.mx/sitios/laboratorio-regional-para-el-estudio-y-conservacion-de-germoplasma/#que-es-un-banco-de-germoplasma>
- Méndez González, M., Torres-Avilez, W. M., Dorantes-Euán, A., y Durán-García, R. (2014). Jardines medicinales en Yucatán: una alternativa para la conservación de la flora medicinal de los mayas. *Revista Fitotecnia Mexicana*, 37(2), 97-106. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73802014000200001
- Poy Solano, L. (2022). Jardines etnobiológicos, integración de la biodiversidad y cultura del país: Conacyt. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2022/01/09/politica/011n1pol>
- Velho, L. (2011). La ciencia y los paradigmas de la política científica, tecnológica y de innovación. En A. Arellano y P. Kreimer (orgs.), *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina* (pp. 99-125). Bogotá: Siglo del Hombre.
- Vessuri, H. (2004). La hibridización del conocimiento. La tecnociencia y los conocimientos locales a la búsqueda del desarrollo sustentable. *Convergencia*, 11(35), 171-191.
- Zolla, C., y Zolla Márquez, E. (2004). *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*. México: UNAM.

SECTOR
económico





CAPÍTULO 10

Turismo de sol y playa

ARIADNA TREJO BARBOSA

en colaboración con MARÍA ELENA GIRALDO

INTRODUCCIÓN¹

En este capítulo comprenderemos y analizaremos al turismo como una actividad socioeconómica amplia en donde intervienen diversos tipos de actores, la cual ha sido impulsada por el Estado para propiciar el desarrollo socioeconómico en territorios específicos de un país o región. El contenido comprende: 1) el análisis del concepto de *turismo* desde su definición general, para después ahondar en el modelo turístico de sol y playa; 2) la revisión del origen y evolución de la política turística a nivel global; 3) un panorama de la política turística en la evolución que ha tenido dentro de México, y 4) el análisis del proceso turístico en la costa yucateca, enfocándonos en el Puerto de Progreso, cabecera del municipio de Progreso, Yucatán.



TURISMO

Es un fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios (OMT, 2008).

¹ El caso expuesto en el presente material se basa en las investigaciones del equipo de Economía y Empleo del Observatorio Regional de Gobernanza y Acción Social ante el COVID-19 (ORGA) en Yucatán, compuesto por María Elena Giraldo, Fernando Gallegos, Rubén Torres, Bertha Hernández Aguilar, Isaías Hau, Abril González-Ku y Mayadelhi Cruz.



TURISMO DE SOL Y PLAYA

El origen del turismo occidental

El turismo surge en un inicio como una práctica privada y exclusiva para los círculos de élite de la sociedad occidental. Esta actividad fue adquiriendo mayor importancia pública conforme el periodo de industrialización y los movimientos obreros ganaron importantes luchas políticas para mejorar las condiciones laborales, demandando salarios justos, seguros de enfermedad y, por primera vez, el acceso a descanso y vacaciones anuales pagadas. Estos fueron los elementos principales que permitieron a más personas alcanzar el privilegio de vacacionar y viajar (Schenkel, 2019).

La posguerra. Un periodo detonante para el turismo de sol y playa

El turismo de masas, también conocido como *turismo de sol y playa*, surge en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Este modelo tuvo su máximo apogeo a nivel global entre la década de 1950 y principios de los noventa (Ceballos, 1994).



Debido al acelerado crecimiento y demanda que recibió el turismo por aquellos años, esta actividad adquirió relevancia para los gobiernos, al ver en ella un motor para el desarrollo económico de los países periféricos. Por ende, los gobiernos nacionales, con la orientación de los nuevos organismos internacionales que se habían conformado en la posguerra, emprendieron la institucionalización del turismo como un importante sector económico. Para tal fin “Los gobiernos comienzan a crear órganos específicos encargados de aplicar políticas públicas en áreas destinadas principalmente a la consolidación del derecho a las vacaciones, la educación de los nuevos viajeros, la promoción turística del país en el exterior y la captación de inversión internacional; convirtiendo a los Estados en actores clave de la gestión turística” (Schenkel, 2019, p. 131).

ACTIVIDAD TURÍSTICA

Comprende aquellos actos que realizan las personas para que puedan acontecer hechos de carácter turístico-recreacional. Es la suma de todas aquellas empresas locales y privadas que invierten valiosos recursos para producir bienes y servicios en beneficio de las comunidades anfitrionas (SECTUR, 2013).



El turismo de sol y playa sigue vigente y con gran popularidad en la actualidad; sin embargo, cabe resaltar que, durante la década de 1980, organismos internacionales, como la Organización Mundial del Turismo de Naciones Unidas (OMT/ONU), y gobiernos nacionales iniciaron un análisis y crítica del modelo, debido a factores como los daños ambientales —producto de la destrucción de áreas naturales para la construcción de infraestructura hotelera—, la contaminación por el incorrecto manejo de residuos de las industrias hoteleras, pero, sobre todo, por las pocas y nulas regulaciones que por aquellos años existían para controlar esta actividad socioeconómica (González, 2022).



LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

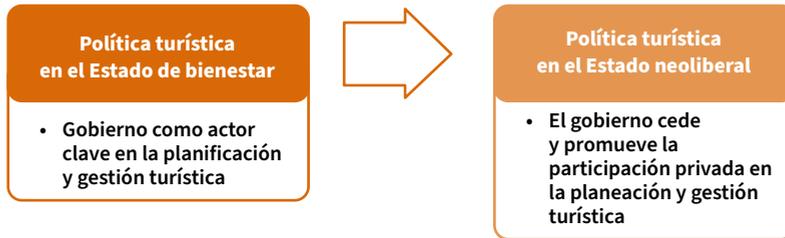
La política turística y su estudio son considerados como de carácter multidisciplinar debido a que la propia esencia del turismo es de naturaleza mixta (Schenkel, 2018), pues en ella intervienen los sectores económico, sociopolítico, cultural, ambiental, entre varios más.

...la política turística es la actuación de la acción pública en relación con el turismo. Esto implica aquello que el gobierno decide hacer o no hacer en relación específica con el sector (Hall, 2010. Citado por Schenkel, 2018, p. 133).

La evolución del turismo como asunto público se desarrolla a partir de dos etapas: 1) la primera se refiere a su vinculación a las políticas del Estado de bienestar, cuando, mediante la proclamación del derecho a las vacaciones pagadas, el gobierno resulta ser un actor clave en la planificación y gestión turística; y 2) la de las últimas décadas, en la que se promueve la participación privada mediante el Estado neoliberal y se ve al turismo como una alternativa de crecimiento para las economías de los países (cuadro 1), causa por la que se enfoca en la comercialización de los recursos naturales y socioculturales de los destinos turísticos. En este segundo caso, el interés público pasa de centrarse en objetos relacionados con la expansión de la actividad, a cuestiones como la dinamización económica, la competitividad y la eficiencia (Schenkel, 2018).



FIGURA 1. Evolución de la política turística



Fuente: Elaboración propia basada en Schenkel (2018).

EL TURISMO EN MÉXICO

El inicio de la actividad turística en México se presentó simultáneamente a los acontecimientos de la posguerra narrados líneas arriba.

Es en el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) que se impulsa la imagen del país como destino turístico para el resto del mundo. Durante este gobierno, se promovieron los primeros destinos: Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Cabo San Lucas, Cozumel, Isla Mujeres, Veracruz, Mérida, Guadalajara y Ciudad de México (CESyOP, 2006, párr. 5).

La primera Ley Federal de Turismo

En 1949 se promulga la primera Ley Federal de Turismo. En ese tiempo, la política de turismo estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación, y posteriormente se creó la Dirección General de Turismo, que más tarde se convertiría en el Departamento de Estado de Turismo (CESyOP, 2006).



¿SABÍAS QUE...?

En 1948 se realizó el primer vuelo comercial de México a Europa (Madrid) (CESyOP, 2006).



La evolución de la política turística en México

La política turística de México se puede dividir en dos grandes modelos político-económicos que han organizado esta actividad en el país. 1) El primero tuvo como eje el Estado de bienestar. En este caso, lo turístico fue impulsado desde el gobierno mediante la planificación y gestión turística realizadas a través de la elaboración e implementación de instrumentos como la Ley Federal de Turismo (1949-1992), el Plan Nacional de Desarrollo Turístico (1962), la Ley Federal de Fomento al Turismo (1974), entre otros, y la creación de una Secretaría de Turismo (1974). Asimismo, se desarrolló infraestructura fundamental para el turismo, como la construcción y mejora de tramos carreteros (la carretera Panamericana), la mejora de aeropuertos y la fundación de nuevos centros turísticos en Cancún, Ixtapa y Puerto Escondido, y de eventos como el Festival Cervantino (1972). 2) Para principios de la década de 1980, el modelo neoliberal irrumpió en el turismo mexicano, permitiendo que el capital privado tuviera un lugar en la gestión turística del territorio; ello lo podemos ver reflejado en la construcción de carreteras de peaje, construcción de grandes cadenas hoteleras, etcétera (CESyOP, 2006).

El Programa Pueblos Mágicos

En 2001 se creó el Programa Pueblos Mágicos, a manos de la Secretaría de Turismo (SECTUR), con el propósito de: 1) apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; 2) propiciar el desarrollo sustentable; 3) fomentar la oferta turística, y 4) favorecer la dotación de infraestructura para apoyar al turismo.



Un Pueblo Mágico es una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin, magia que emana en cada una de sus manifestaciones socioculturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico (SECTUR, 2016, párr. 2).

Actualmente son 177 las comunidades designadas como Pueblo Mágico, sin embargo, desde 2019 se dejaron de otorgar recursos a los municipios que forman parte del programa, por lo que dejó de estar presente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Tolentino, 2023).

El programa ha sido criticado debido a su falta de transparencia, pues si bien los turistas nacionales y extranjeros reconocen a las localidades como destinos para



vacacionar, ni los gobiernos estatales ni el federal tienen datos suficientes sobre el impacto económico de esta estrategia turística (Beltrán y Soto, 2022).

Otra crítica local recurrente ha sido la de las afectaciones que ha presentado la población que habita en los “Pueblos Mágicos”, debido a que, al recibir dicho título, los servicios básicos se encarecen, lo cual propicia que la población local se desplace a zonas más accesibles, lo que da lugar a la gentrificación de personas con mayor poder adquisitivo, principalmente extranjeros, que se mudan a estos nuevos destinos turísticos (Beltrán y Soto, 2022).

EL CASO DEL PUEBLO MÁGICO DE SISAL



En 2020 la comunidad de Sisal recibió el nombramiento de Pueblo Mágico. Las autoridades locales afirman que la adhesión de Sisal al Programa Pueblos Mágicos de la Secretaría de Turismo (SECTUR) es para impulsar su desarrollo turístico y económico. Por su parte, los pobladores sostienen que ha sucedido lo contrario, pues se ha encarecido la vida.

Los negocios restauraneros de familias locales, por ejemplo, resintieron los primeros impactos de la designación, porque el alquiler se quintuplicó de un mes a otro. Lo mismo sucedió con los precios de las rentas.

Los habitantes de Sisal consideran que el nombramiento de Pueblo Mágico ha atraído a muchas personas, sobre todo extranjeras, pero también temen que el crecimiento demográfico ponga en peligro los ecosistemas naturales porque la construcción de hoteles, multifamiliares y fraccionamientos exclusivos está provocando sobreproducción de basura y la devastación de manglares y dunas costeras.

El 5 de julio de 2021, pobladores de Sisal se manifestaron exigiendo la revocación del certificado de Pueblo Mágico, debido a que los habitantes de este puerto externaban no haber sido informados ni consultados por ninguna autoridad federal sobre la designación de la localidad como Pueblo Mágico. Sin embargo, hasta el momento nada ha cambiado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Beltrán y Soto (2022).



TURISMO EN LA COSTA YUCATECA

Históricamente, la zona costera de Yucatán se ha caracterizado por desarrollar una modalidad de turismo local, principalmente desde la ciudad de Mérida y de otros centros urbanos cercanos al litoral, bajo el modelo de sol y playa. Esta afluencia turística se presentaba principalmente en dos épocas: 1) Semana Santa y 2) en los meses de julio-agosto (García y Xool, 2014). Cabe resaltar que, en ambas temporadas, predominaban dos tipos de estadias en la zona (cuadro 2).

FIGURA 2. Tipos de estadias en la Costa yucateca



1. Recreación de pasadía

Estancias cortas en hoteles



2. Residencias de verano

En casas rentadas o propias

Fuente: Elaboración propia basada en Giraldo *et al.* (2023).

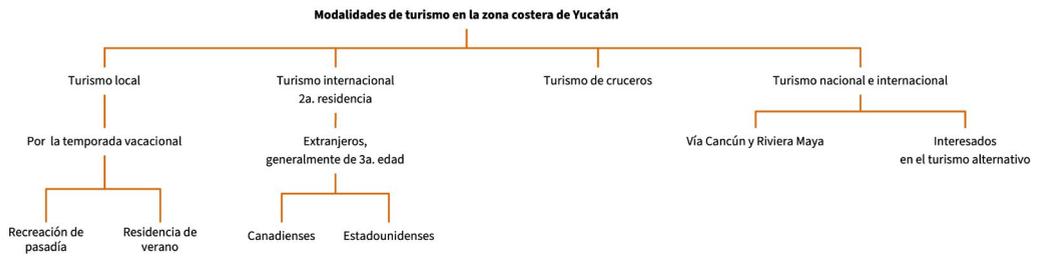
Nuevas modalidades turísticas en la zona

En años más recientes se han incorporado otras cuatro modalidades turísticas a la mencionada, como, por ejemplo: 1) el turismo internacional de segunda residencia, particularmente de adultos de la tercera edad de origen canadiense y estadounidense, que deciden comprar o rentar casas durante el invierno. Aunque por motivos de salud y el menor costo de radicar en la zona, varios han optado por vivir allí permanentemente. Otras modalidades que se han incorporado a la zona costera han sido: 2) el turismo de cruceros, que tan solo en 2019 atrajo a más de 400 mil personas al Puerto de Progreso (SEFOTUR, 2019. Citado en Giraldo *et al.*, 2023). Por otra parte, el turismo nacional e internacional que visita la zona observa dos modalidades (cuadro 3): 4) el que llega vía Cancún y Riviera Maya, y 5) el nacional e internacional interesado en el turismo alternativo, esta última modalidad, desde 2004, se volvió más relevante por



el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP), en las que las políticas de conservación inicialmente se enfocan en la protección de los humedales de la costa (García y Xool, 2012).

FIGURA 3. Modalidades de turismo en la zona costera de Yucatán



Fuente: Elaboración propia basada en García y Xool (2012).

Desarrollo sustentable y el turismo alternativo en la costa de Yucatán

El concepto de modelo de desarrollo sustentable fue definido en 1987 por la Comisión Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas. Y surge por la preocupación internacional a causa de la degradación ambiental generada por la explotación desmedida de los recursos naturales. En el contexto de esta problemática, la propuesta que proviene del modelo de desarrollo sustentable es visualizar e incorporar a los recursos naturales como una fuente de crecimiento económico y vía para mejorar la calidad de vida de las personas. Para llegar a estos objetivos se planteó, en primer

ZONA PESQUERA DE YUCATÁN

Colinda al norte con el golfo de México y se integra por 16 comunidades pesqueras, de las cuales ocho se ubican como principales puertos de descarga de capturas y concentración de los productos pesqueros:

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 1) Celestún | 5) Dzilam de Bravo |
| 2) Sisal | 6) San Felipe |
| 3) Progreso | 7) Río Lagartos |
| 4) Telchac Puerto | 8) El Cuyo |

(CONAPESCA. Citado en Giraldo et al., 2023).



ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Art. 44 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son zonas del territorio nacional sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables (CONANP, 2023).

lugar, que los gobiernos nacionales asumieran su responsabilidad ambiental en cuanto a las acciones para cumplir los objetivos, principalmente centrándose en intentar disminuir y, de ser posible, sustituir el uso de recursos no renovables (González, 2022).

Un claro ejemplo de lo que representa el desarrollo económico a través de los recursos naturales, es el modelo de *turismo alternativo* o *turismo de naturaleza*. Hay que recordar que el modelo surge a finales de la década de 1990 como una opción distinta al turismo de sol y playa, el cual, por su carácter masivo y poco consciente frente a la conservación natural, demostró con el tiempo que perjudicaba y destruía áreas naturales para dedicarlas a la construcción de infraestructura hotelera (López, 2013).

En el caso de la costa de Yucatán, se adoptó principalmente el turismo alternativo para promover la conservación y generar una mayor incidencia en las economías locales, esencialmente en cuanto a la oferta turística que caracteriza a esta zona (como se verá con más detalle en el capítulo 11 de esta obra). Sin embargo, el turismo de sol y playa continúa siendo la preferencia del turismo en general.

El turismo alternativo en la costa de Yucatán representa una nueva posibilidad y propuesta para generar empleos para la población local y, por ende, es también una opción de estabilidad económica. Muchas veces la población local labora en la actividad de pesca y en la turística, prestando servicios como los que se resumen en el cuadro 4. Sin embargo, cabe resaltar que es frecuente que, a nivel municipal o estatal, no existan políticas integrales que provean a los que participan en este ramo, una capacitación adecuada para difundir sus conocimientos, los atractivos culturales y naturales hacia los turistas. No obstante, en la zona costera de Yucatán varios grupos locales se han organizado utilizando las figuras de cooperativa, sociedad de solidaridad o de ejido (García y Xool, 2014).



CUADRO 1. Oferta turística de la costa yucateca

Paseos en lancha para la observación de flora y fauna	Observación de aves en miradores	Pesca de sábalo en cenotes
Pesca deportiva en el mar	Buceo y snorkel	Renta de kayaks y bicicletas
Visita a petenes	Paseos nocturnos para observar cocodrilos	Visita de zonas arqueológicas y realización de campamentos

Fuente: Elaboración propia basada en García y Xool (2014).

EL TURISMO EN EL PUERTO DE PROGRESO

El municipio de Progreso se encuentra en la costa norte del estado de Yucatán, a 36 km de la ciudad de Mérida y congrega a las localidades costeras de Progreso de Castro (más conocido como Puerto de Progreso), Chicxulub Puerto, Campestre Flamboyanes, Chelem, Chuburná y San Ignacio.

En 2020, la población costera del estado de Yucatán se estimó en 68285 habitantes y la del municipio de Progreso fue de 53958 personas, lo cual lo constituye en la ciudad con mayor población de la costa yucateca (INEGI, 2020. Citado en Giraldo *et al.*, 2023).



¿SABÍAS QUE...?

Desde 2020 la playa del Puerto de Progreso cuenta con la certificación internacional Blue Flag de la Fundación para la Educación Ambiental (FEE), este distintivo valida que sus playas y arena cuentan con todas las condiciones

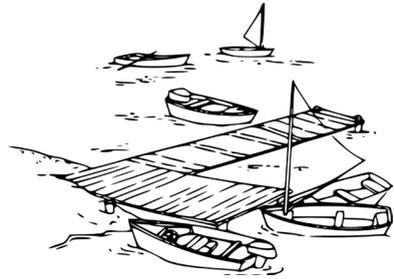
de higiene, de acuerdo con los lineamientos de la FEE. Con esta certificación, Progreso se integra a una red de playas que son promocionadas por operadores turísticos internacionales y por los medios de comunicación de la FEE, lo que busca brindar una mayor exposición y promoción turística a Yucatán (GEY 2021, párrs. 3,7,8).



Principales actividades económicas

El puerto de Progreso es uno de los más importantes de la costa yucateca; su actividad primaria es la pesca, por ser la económicamente más rentable en la comunidad.

El turismo es un sector en crecimiento, y representa la segunda actividad más lucrativa del municipio, debido al aumento de cruceros y turistas extranjeros que arriban desde el puerto de altura (Giraldo *et al.*, 2023).

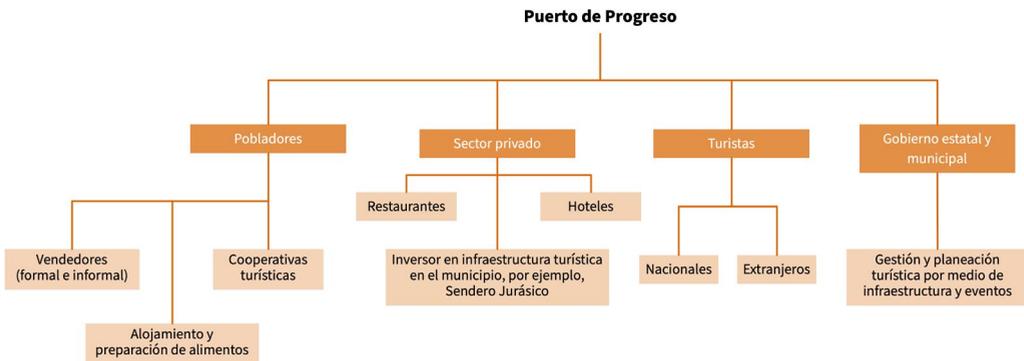


Principales actores en la actividad turística en Progreso

El puerto de Progreso tiene mayor afluencia turística los fines de semana y en temporada alta (Semana Santa y julio-agosto). La oferta para los visitantes se da principalmente alrededor del malecón donde se alojan algunas embarcaciones para servicios recreativos, como lanchas, barcos, cruceros, así como agencias de viajes o centros de atención para recorridos (Giraldo *et al.*, 2023). Estos paseos son servicios que prestan cooperativas de pescadores locales y el sector privado.

En el puerto de Progreso se presenta la oferta de bienes y servicios por parte de vendedores ambulantes fijos y semifijos, como paseos en lancha, preparación de comidas y bebidas, renta de palapas, etcétera. Por otro lado, se encuentra el alojamiento temporal administrado tanto por el sector privado o a través de cooperativas, en su vocación social (cuadro 5).

FIGURA 4. Participantes en la actividad turística de Progreso, Yucatán



Fuente: Elaboración propia basada en Giraldo *et al.* (2023).



¿SABÍAS QUE...?

Las actividades del gobierno y sector privado posicionaron a Yucatán como la tercera región con mayor captación turística a nivel nacional, previamente a la pandemia.

A nivel del gobierno municipal y estatal, el interés turístico se ha concentrado en mejorar la infraestructura del puerto, como las obras públicas en el malecón, Skate Park, Pig Beach, Museo del Cráter, etcétera. Si bien hay que aclarar que en la creación de Sendero Jurásico se contó con inversión privada y estatal. Todos son trabajos que tienen el objetivo de brindar mayores atracciones a turistas nacionales y extranjeros. Por último, eventos como el Carnaval de Progreso dejan una gran derrama económica al gobierno local y a la comunidad. Sin embargo, el estudio de Giraldo *et al.* (2023) muestra la preocupación de los pobladores, quienes creen que estos proyectos benefician a los inversionistas externos, e irán desplazando a las cooperativas locales como prestadoras de diferentes servicios turísticos.

En conclusión, como has podido observar el turismo es una de las principales actividades económicas en el mundo, ya que genera importantes ingresos, inversión y empleos directos e indirectos. Asimismo, contribuye al crecimiento económico de los países, y si la política turística es bien planeada y ejecutada puede fomentar la preservación de los patrimonios naturales y culturales.

Pero no hay que olvidar que el turismo es una actividad compleja y muchas veces tiene más de dos caras, pues por un lado puede generar grandes derramas económicas, y por otro, puede propiciar asimetrías y desigualdad entre la población local.

**Habiendo conocido un poco del contexto turístico de la costa de Yucatán,
¿qué opinas sobre la política turística estatal de turismo?
¿De qué manera consideras que se podría mejorar esta política?**



MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para saber más sobre turismo...

- Documental: Para conocer el otro lado del turismo, te invitamos a ver *Tailandia y las consecuencias del turismo masivo*, de DW Documental



<https://youtu.be/aysJHhLJ38s>

- Cápsula: *La importancia del turismo para México | ASÍ ESTÁ LA COSA*, de Grupo Reforma



<https://youtu.be/FXJIDRMIO2k>

- Conferencia: *Foro de Resultados ORGA: La pesca y el turismo en la costa yucateca*



<https://www.youtube.com/live/fKhPmnDtxOA?feature=share&t=1350>

- Conferencia: *COVID-19: afectaciones al turismo*, presentada por el Dr. Daniel Hiernaux, de la Universidad Autónoma de Querétaro y publicada por el PUEC-UNAM.



<https://youtu.be/vqRw0ZfGslA>

Para conocer más sobre política turística...

- Libro: *Estudio de Política Turística de México: Resumen Ejecutivo, Evaluación y Recomendaciones*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017).



https://www.datatur.sectur.gob.mx/siteassets/sitepages/docspubs/estudio_politica_turistica_mexico.pdf

- Video: *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ¿qué son y cómo alcanzarlos?*



<https://www.youtube.com/watch?v=MCKH5xk8X-g>



- Artículo: Viajar por México: los ‘Pueblos Mágicos’ no son tan mágicos, pero se puede hacer turismo responsable, de Rogelio Loredó en *Animal Político*.



<https://www.animalpolitico.com/tendencias/estilo-de-vida/pueblos-magicos-por-que-son-malos-como-hacer-turismo-responsable>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que... Durante la etapa de evaluación de la política pública se pueden realizar correctivos o mejoras que permitan reorientar el curso que siguen las políticas para lograr mayores beneficios sociales o económicos.

Como podemos concluir del caso del turismo en el puerto de Progreso, el estado de Yucatán ha venido apostando por fortalecer esta actividad económica, a fin de proyectar la región como un referente nacional e internacional. Sin embargo, estas estrategias podrían favorecer solo a las grandes empresas del turismo, especialmente a corporaciones transnacionales, que buscan en Yucatán nichos de inversión favorecidos por las políticas federales, lo cual puede debilitar aún más el tejido productivo local (cooperativas de turismo, restauranteros, vendedores de artesanía, entre otros) dedicado a este ramo.

Instrucciones

Con base en lo anterior, reflexiona en equipos sobre las siguientes preguntas:

- * ¿Qué tipo de estrategias y acciones consideras que puede implementar el gobierno para que las actividades del turismo sean inclusivas y permitan beneficiar a la población local con la derrama generada por mayores flujos de turismo?
- * ¿Qué otras estrategias y acciones crees que se pueden incorporar para fomentar un turismo de sol y playa más sustentable?

Posteriormente, elabora un cuadro que sintetice y esquematice estas ideas. Este cuadro debe contener:

- * Objetivo (u objetivos) de la política, b) Estrategias a implementar, c) Acciones y d) Metas.



Objetivo	Estrategias	Acciones	Metas
O1.	E1.	A1.	M1.
		A2.	M2.
	E2.	A3.	M3
		A4.	M4.

Considera las siguientes definiciones:

- * **Objetivos:** Son enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la política para dar cumplimiento al problema o necesidad a resolver.
- * **Estrategias:** Son los cursos de acción que permiten avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos.
- * **Acciones:** Son las actividades o medidas concretas que se llevarán a cabo para el cumplimiento de cada estrategia.
- * **Metas:** Son la expresión cuantitativa y detallada de la forma en que se podrá determinar el cumplimiento de las acciones o estrategias.

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán, M., y Soto, D. (2022). La resistencia de un pequeño puerto a convertirse en Pueblo Mágico. *Corriente Alterna*. <https://corrientealterna.unam.mx/territorios/sisal-la-resistencia-de-un-pequeno-puerto-a-convertirse-en-pueblo-magico/>
- Ceballos, H. (1994). *Estrategia Nacional de Ecoturismo para México*. CEDOC/SECTUR. <https://cedocvirtual.sectur.gob.mx/janium/Documentos/001928Pri0000.pdf>,
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2006). *Turismo*. [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_turismo.htm#\[Citar%20como](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_turismo.htm#[Citar%20como)
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2023). *Áreas Naturales Protegidas*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conanp/documentos/areas-naturales-protegidas-278226>
- García, A., Xool, M., Euan, J. et al. (2014). XLIII. Un modelo de Desarrollo turístico para las áreas costeras de Yucatán. En J. Euán, A. García, M. Liceaga, y A. Munguía, (eds.), *La costa del estado de Yucatán, un espacio de reflexión sobre la relación sociedad-naturaleza, en el contexto de su ordenamiento ecológico territorial* (Vol. II, pp. 275-286). México: Plaza y Valdés.
- García, A., y Xool, M. (2012). Turismo alternativo y desarrollo de la costa de Yucatán. En G. Marín Guardado, A. García de Fuentes, y M. Daltabuit Godás (coords.), *Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México* (pp. 173-192). PASOS. <https://www.pasosonline.org/Publicados/pasosoeedita/PSEedita7.pdf>
- Giraldo, M. E. et al. (2023). La pesca y el turismo en la costa yucateca: vulnerabilidad ante la pandemia y reactivación económica en el Puerto de Progreso. En E. Arancibia (coord.), *Gobernanza y vulnerabilidad social frente al covid-19: alianzas y estrategias en la península de Yucatán*. Mérida, Yucatán: ENES Mérida-UNAM (en prensa).
- Gobierno del Estado de Yucatán. (2021, 14 de julio). Por segundo año consecutivo, la playa del puerto de Progreso recibe la certificación “Blue Flag” y se mantiene ante los ojos del mundo en materia turística. *Sala de prensa Gobierno del Estado de Yucatán*. https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=4747
- González, C. (2022). Desarrollo Sustentable. *Gaceta CCH UNAM*. <https://gaceta.cch.unam.mx/es/desarrollo-sustentable>
- López, G. (2013). Políticas gubernamentales para el desarrollo del turismo de naturaleza en comunidades y pueblos indígenas en México. *Patrimonio Cultural y Turismo*, (19), 102-109. <http://ru.iiec.unam.mx/2629/1/articulo11.pdf>



- Organización Mundial del Turismo. (2008). *Glosario de términos de turismo*. <https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos#:~:text=El%20turismo%20es%20un%20fen%C3%B3meno,personales%2C%20profesionales%20o%20de%20negocios>
- Schenkel, E. (2019). Turismo y política turística. Un análisis teórico desde la ciencia política. *Reflexiones*, 98(2), 129-140. <https://www.redalyc.org/journal/729/72961558007/html/>
- Secretaría de Turismo. (2001). *Programa Pueblos Mágicos*. <http://docencia.uaeh.edu.mx/estudios-pertinencia/docs/cultural/101.pdf>,
- Secretaría de Turismo. (2013). *Glosario: actividad turística*. <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Glosario.aspx>
- Secretaría de Turismo. (2016). *Programa Pueblos Mágicos*. <https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/programa-pueblos-magicos>
- Tolentino, J. (2023). Pueblos Mágicos, el programa estrella del turismo que ‘pierde brillo’. *Expansión*. <https://expansion.mx/empresas/2023/07/05/que-beneficios-tienen-pueblos-magicos-mexico>



CAPÍTULO 11

Ecoturismo e identidad maya

ARIADNA TREJO BARBOSA

en colaboración con YASSIR RODRÍGUEZ MARTÍNEZ

INTRODUCCIÓN

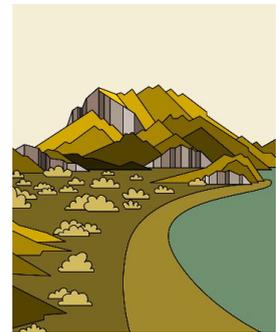
En este capítulo aprenderemos sobre el ecoturismo, una modalidad emergente del turismo, un tema que aquí desarrollamos en tres partes: 1) los antecedentes que propiciaron la aparición del modelo ecoturístico, 2) las políticas de turismo alternativo en México y el enfoque ecoturístico, y 3) el caso de “Uh Najil Ek Balam” en Ek Balam, Yucatán,¹ proyecto implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el actual INPI. Con ello te llevaremos a reflexionar sobre las interacciones y percepciones socioculturales, políticas y económicas de la actividad ecoturística.

DEL TURISMO MASIVO AL TURISMO ALTERNATIVO

Antecedentes

Para recordar... El turismo masivo, o de sol y playa, es la modalidad turística más común y de más frecuente elección entre la población mundial desde la década de 1950; pero es también la opción más invasiva y destructiva de los ecosistemas (Ceballos, 1994).

A partir de la década de 1980, principalmente por iniciativa de la Organización Mundial del Turismo (OMT/ONU), los gobiernos a nivel global comenzaron a replantear y criticar al



¹ El caso expuesto en el presente material se basa en las investigaciones del Dr. Yassir Rodríguez Martínez sobre turismo, identidad maya y políticas públicas de turismo en Ek Balam, Yucatán.



turismo de sol y playa, y a su impacto negativo en los ecosistemas. Asimismo, en estos años se ponen sobre la mesa las primeras propuestas para diversificar las opciones turísticas (López, 2013); la visión sobre esta actividad económica fue ampliada para incluir los modelos llamados *alternativos* o *de naturaleza y ecoturismo*, los cuales se caracterizan por incentivar el cuidado de la naturaleza, el intercambio cultural y mejora de las economías locales, y el fomento de la educación ambiental.

La llegada del turismo alternativo y el ecoturismo

El ecoturismo y el turismo alternativo son dos modalidades turísticas que buscan ser ambientalmente responsables y que distintos autores las han interpretado como equivalentes.

Fue en la década de 1990, que apareció la vertiente del turismo alternativo o de naturaleza, un modelo cuyo principal objetivo es que las y los turistas viajen a entornos naturales para practicar allí actividades recreativas al tiempo que interactúan con los grupos culturales del lugar (OMT, 2004. Citado en López, 2013).



En México, el turismo alternativo o de naturaleza se posicionó a consecuencia de que por aquellos años el campo se encontraba bajo el impacto de la globalización, situación que agudizaba y profundizaba la desestructuración del tejido social, ocasionada por la migración rural a la ciudad que buscaba mejores oportunidades laborales y que derivaba en el abandono de actividades productivas tradicionales como la agricultura, la ganadería y la pesca (López, 2013).

El turismo alternativo, al posicionarse como tendencia turística mundial, alimentó el deseo de buscar destinos turísticos naturales lo más conservados posible y asociados a culturas originarias vivas protectoras del entorno (López, 2013).



El ecoturismo: Una propuesta ambiental y culturalmente responsable

El concepto de *ecoturismo* fue acuñado por Héctor Ceballos-Lascurain en 1981, y fue adoptado oficialmente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1996 (Ojeda *et al.*, 2020).

Es una práctica recreativa que implica viajar y visitar áreas naturales en las que la intervención humana ha tenido poco impacto, con la finalidad de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales del paisaje, la flora y la fauna silvestres, así como cualquier manifestación cultural del presente y del pasado que pueda encontrarse en ese lugar. También tiene el propósito de promover la conservación, procurar un bajo impacto ambiental y propiciar un involucramiento cultural y activo, así como socioeconómicamente benéfico para las poblaciones locales (UICN. Citado en Ceballos, 1994).

En México se estima que el ecoturismo genera una derrama cercana a los \$740 millones de pesos, donde los espacios protegidos del país, conocidos como Áreas Naturales Protegidas (ANP) son la principal oferta ecoturística (Ojeda *et al.*, 2020, p. 156).

A pesar de que existen muchas concepciones sobre lo que es el ecoturismo, como tal todavía no hay consenso sobre su definición universal (Ojeda *et al.*, 2020), debido a que hay muchos enfoques y formas de implementarlo en distintos sitios y contextos. No obstante, el ecoturismo, de acuerdo con varios autores, esencialmente se caracteriza por contener los tres elementos fundamentales que se resumen en la figura 1.

FIGURA 1. Componentes del ecoturismo



Fuente: Elaboración propia basada en Diamantis (1999. Citado en Ojeda *et al.*, 2020, p. 157).



POLÍTICA SECTORIAL DE TURISMO ALTERNATIVO EN MÉXICO



A finales de la década de 1980, el gobierno federal comenzó a invertir esfuerzos y recursos en el turismo alternativo (López, 2013). Durante este tiempo se impulsaron diversos programas sociales orientados a la preservación, conservación y aprovechamiento del entorno natural en las regiones rurales e indígenas que contaban con grandes riquezas biológicas y ecológicas, y que eran consideradas como comunidades en situa-

ción de pobreza económica; uno de estos proyectos fue el Programa del Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS).

El Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994 fue un elemento esencial para que el Instituto Nacional Indigenista (INI) —el actual Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)— pusiera en marcha en 1995, por primera vez, ocho proyectos de orientación ecoturística con el objetivo de brindar opciones de desarrollo económico a los pueblos y comunidades indígenas. Los proyectos se implementaron en las regiones purépecha de Nuevo San Juan Parangaricutiro, Michoacán; chinanteca del norte de Oaxaca; wixarika huichol, en la Sierra Norte de Jalisco; nahua de la sierra de Manantlán, al sur de Jalisco; totonaca de Papantla, Veracruz; y maya de Quintana Roo, con un presupuesto 400 000 pesos. Entre 1995 y 1999, el INI ha dedicado 9.6 millones de pesos a proyectos ecoturísticos y sustentables dado que, de ocho proyectos iniciales, han aumentado a 106 en dicho periodo (López y Palomino, 2008).

Política sectorial de turismo 2020-2024

El actual Programa Sectorial de Turismo 2020-2024 se enfoca en cumplir con los propósitos del numeral 3 (Economía) del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, específicamente en lo que denomina detonación de proyectos regionales, tales como el Tren Maya y el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, entre otros, con el fin de fomentar en el país un turismo más inclusivo y sostenible (PROSECTUR, 2020). Uno de los propósitos de la actual política turística es desconcentrar la infraestructura y los servicios en pocos destinos, particularmente en los de sol y playa, para incluir a más localidades y fomentar el desarrollo equilibrado de regiones poco atendidas, donde, paradójicamente, se encuentra la mayor riqueza cultural y natural. Este programa pone especial atención en la región sureste de México, considerada como de las zonas con los más elevados índices de pobreza.



EK BALAM. ECOTURISMO E IDENTIDAD MAYA

Comunidad de Ek Balam previo al proyecto “Uh Najil Ek Balam”

Ek Balam forma parte de la región milpera de Yucatán, por tanto, la población ha dedicado su vida a las actividades agrícolas, principalmente al cultivo de maíz y frijol para autoconsumo. Esta actividad la llevan a cabo primordialmente los adultos mayores porque, desde hace algunos años, la migración juvenil ha ido en aumento incentivada por la búsqueda de empleos mejor remunerados, lo que requiere salir de su comunidad (Rodríguez, 2019).

CUADRO 1. Características de Ek Balam

Ek Balam = “Jaguar negro u oscuro”			
UBICACIÓN	POBLACIÓN	IDIOMAS DE LA POBLACIÓN	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS
Municipio de Temozón, a 2 km de la zona arqueológica de Ek Balam	Aproximadamente ± 300 personas	El 94% son mayahablantes sin ser monolingües, también hablan español y algunos jóvenes, inglés y francés	Turismo, agricultura, ganadería

Fuente: Elaboración propia basada en INEGI (2010. Citado en Rodríguez, 2019).

Las migraciones juveniles en Ek Balam provocaron en su momento la crisis del tejido social causada por el descontento y preocupación de los adultos mayores, quienes manifestaban que, sin esa generación de jóvenes, se propiciaría la pérdida de las tradiciones; y, por otro lado, pensaban que la migración juvenil era la promotora del alcoholismo y vandalismo en la comunidad.

El proyecto “Uh Najil Ek Balam”

Uh Najil fue un proyecto propuesto por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el año 2000; su meta era la creación de infraestructura para su posterior aprovechamiento turístico. El resultado ha sido la asociación que actualmente tiene a su cargo el proyecto ecoturístico de la comunidad (Rodríguez, 2019, p. 171). El proyecto cuenta con doce cabañas para dar alojamiento a turistas, y además se ofrecen otras actividades y servicios (figura 3).

Desde 2004, los ejidatarios de Ek Balam se han organizado para conformar una asociación civil que lleva el mismo nombre del proyecto. Esta asociación contaba en



FIGURA 3. Actividades turísticas en Uh Najil



Senderismo y observación de aves



Visitas al sitio arqueológico Ek Balam y cenote Xcanché



Paseos por las milpas y casas de los habitantes de la comunidad



Cabañas, restaurante y temazcal

Fuente: Elaboración propia basada en Rodríguez (2019).

2019 con aproximadamente trece socios y otras doce personas —principalmente hijos y nietos de los socios— que prestan sus servicios como trabajadores.

En 2006 se constituyó una cooperativa de responsabilidad limitada llamada Uku-chil Cuxtal, para facilitar los procesos de comercialización, administrativos y contables (Rodríguez, 2019, p. 172) (figura 4). Cabe resaltar que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas brindó apoyo económico al proyecto a través del Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI).

PROGRAMA TURISMO ALTERNATIVO EN ZONAS INDÍGENAS

Creado en 2007, es un programa coordinado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Su objetivo principal es contribuir en la mejora de la calidad de vida de comunidades y grupos indígenas, mediante la creación de espacios participativos en los cuales los núcleos agrarios (personas originarias) pueden plantear proyectos turísticos que les permiten, como comunidad, el aprovechamiento de los recursos y atractivos naturales orientados al fomento turístico sustentable y alternativo; la finalidad es propiciar la conservación de los patrimonios culturales y naturales de las regiones y comunidades indígenas.

Este programa propone una alternativa económica para las comunidades indígenas, ya que busca modificar la relación de subordinación y dependencia de las comunidades respecto del mercado nacional.

Fuente: Elaboración propia basada en López y Palomino (2008) y CDI (2008).



El PTAZI ha sido atractivo para la población de la comunidad por ser una propuesta que intenta disminuir las migraciones juveniles, ofreciendo la posibilidad de generar espacios para el autoempleo por medio de la capacitación turística que llevan los agentes capacitadores externos del programa, a la par de que la comunidad conserva el patrimonio cultural y natural de su entorno.

FIGURA 3. Asociación civil y sociedad cooperativa: conceptos

ASOCIACIÓN CIVIL

Una asociación civil es aquella entidad sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica plena, integrada por personas físicas para el cumplimiento de fines culturales, educativos, de divulgación, deportivos, o de índole similar, con el objeto de fomentar dichos objetivos entre sus asociados y terceros (INDESOL, 2009).

SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

Es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios (SAT).

Fuente: Elaboración propia basada en INDESOL (2009).

Política neoliberal de turismo y la identidad maya como objeto de consumo

[...] en Yucatán ser maya se vuelve “deseable” siempre y cuando la expresión de dicha etnicidad se articule con los intereses económicos y políticos del Estado y los empresarios (Rodríguez, 2019, p. 170).

La política neoliberal dentro del PTAZI se visualiza a través de las representaciones culturales que busca exponer, en las cuales se prioriza satisfacer tanto las expectativas gubernamentales como las del turista respecto a una noción y romantización de una comunidad originaria impermeable al cambio y que permanece en el pasado, lo que ignora que las comunidades mayas, como Ek Balam, son igual de modernas que cualquier otra sociedad. Desde esta política neoliberal, el propósito es lucrar con la concepción del pasado, las tradiciones, la cultura y la identidad, lo que se demuestra en el hecho de que muchas de las tierras de Ek Balam han sido compradas por empresas del sector turístico y se ha comenzado a emplear a los pobladores, desvirtuando algunos objetivos del proyecto como los del autoempleo y autogestión de las economías locales (Rodríguez, 2019).



El proyecto “Uh Najil Ek Balam” ha sido desarrollado y promovido con una visión ecoturística, en la cual esta comunidad puede acceder a un empleo, mientras que en paralelo eso le posibilita la gestión, conservación y fomento de su patrimonio cultural y natural en relación con el turismo. Otro objetivo esencial es promover una economía turística local para evitar las migraciones juveniles de la comunidad, en este sentido, fueron los jóvenes quienes mejor se insertaron en la actividad ecoturística como guías turísticos y caracterizándose como guerreros mayas en la zona arqueológica de Ek Balam.

A pesar de incorporar a los jóvenes y conseguir hasta ahora su permanencia en la comunidad, se han presentado otros problemas. Al estar los jóvenes inmersos en sus empleos como guías y guerreros mayas, han descuidado las actividades tradicionales de subsistencia, como la agrícola y la ganadera, lo que propicia una vez más la pérdida de los saberes locales. Y por otro lado, al estar entusiasmados con su participación en el sector turístico, manifiestan que no dudarían en dejar la comunidad para seguir su sueño de ser guías turísticos, lo cual nuevamente hace que regrese la problemática de las migraciones juveniles.

Política sectorial de turismo en Yucatán 2018-2024

El Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán (PED) adopta la Agenda 2030/ONU como pieza clave para establecer los objetivos del actual gobierno orientándolos hacia el modelo de desarrollo sostenible. La actividad turística en Yucatán se encuentra fundamentada en la política pública de *impulso al turismo*, misma que tiene como guía el Programa Especial de Turismo (PET) 2019-2024, o Programa de Mediano Plazo, que corresponde a un material diagnóstico y guía para implementar los objetivos propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán (PET, 2019).

Cabe resaltar que el gobierno en curso ha seleccionado al modelo de turismo alternativo como pilar fundamental para alcanzar los objetivos administrativos según sus percepciones. “Este tipo de turismo es considerado como una alternativa para regionalizar el turismo y beneficiar de forma más directa e inmediata a las comunidades,



para disminuir la desigualdad y la pobreza, a través de productos principalmente de ecoturismo, turismo de aventura, turismo rural y comunitario” (PET, 2019, p. 34). El Programa Especial de Turismo hace hincapié en que desde hace varios años ha habido múltiples esfuerzos e iniciativas a través de fundaciones, organizaciones sociales y universidades, como la Universidad Autónoma de Yucatán, para crear empresas turísticas, sin embargo, estas iniciativas no se han consolidado por falta de apoyos públicos y/o privados, de tenencia de la tierra, de capacitación, etcétera.

Ahora que has conocido un poco mejor el camino que han transitado los diversos modelos del turismo en México y las políticas sectoriales que al respecto han propuesto los gobiernos en curso, con el ejemplo del caso de Ek Balam, contesta lo siguiente:

¿Consideras que el modelo de ecoturismo apoyado por el actual gobierno de Yucatán genera la salvaguarda del patrimonio natural y cultural de Yucatán?

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para conocer más sobre el ecoturismo...

→ Te invitamos a ver el programa *Claves: Ecoturismo: ¿sostenible y rentable?*



<https://youtu.be/ayyZZclsurU>

→ Lee el cómic *La otra cara del turismo*, creado por estudiantes de la UADY en donde se aborda la folclorización de la cultura maya, entre otras problemáticas.



https://www.academia.edu/41919071/La_otra_cara_del_turismo

→ Aquí puedes indagar y reflexionar más sobre la percepción de la Organización Mundial del Turismo sobre el ecoturismo



<https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible/ecoturismo-areas-protegidas>

→ Lee el interesante artículo "Reflexiones en torno al ecoturismo en Yucatán", de Daltabuit *et al.* (2007).



<https://www.scielo.org.mx/pdf/peni/v2n1/v2n1a4.pdf>



Para conocer más sobre turismo alternativo:

- Ve la ponencia *Turismo alternativo en comunidades indígenas de México, historia de los aciertos y retos de la intervención gubernamental*, impartida por la Dra. Bertha Palomino Villavicencio en el CIIEMAD del IPN.



<https://www.youtube.com/live/PCuCh72-h0U?feature=share>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que en la implementación de las políticas públicas los gobiernos no trabajan solos. Por el contrario, requieren de la coparticipación de diferentes actores sociales que se involucran en este proceso.

Instrucciones

- * Ve el documental *Ek Balam, de la milpa al turismo*.
- * Con base en la revisión del documental y en equipo, analiza los siguientes aspectos:
 1. Identifica las capacidades y procesos organizativos de los ejidatarios que forman parte del proyecto Uh Najil Ek Balam.
 2. Define turistificación e identifica si es un proceso generado por el Estado o por los sujetos locales.
 3. Discute qué transformaciones se han generado en Ek Balam a partir de la actividad turística, particularmente entre jóvenes mujeres y hombres.
 4. Identifica cuáles serían los elementos locales que están posibilitando que el proyecto ecoturístico cumpla con los criterios de un turismo alternativo (cuidado del medio ambiente, reproducción de la cultura local, aprendizaje sobre naturaleza).
- * A partir de lo obtenido en el punto dos, realiza con tu equipo una infografía en la cual ilustres de manera clara el papel del Estado y los sujetos locales en los procesos de turistificación; las características y actividades vinculadas al ecoturismo, y los pros y contras de esta modalidad.



Herramientas para elaborar la actividad

Apóyate en el siguiente material audiovisual para realizar la actividad:

→ Video *Ek Balam, de la Milpa al Turismo*



<https://www.youtube.com/watch?v=4eXTUHSBU4I>



<https://cooxmayab.com>

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- Ceballos, H. (1994). *Estrategia Nacional de Ecoturismo para México*. México: CEDOC/SECTUR. <https://cedocvirtual.sectur.gob.mx/janium/Documentos/001928Pri0000.pdf>
- Gobierno Estatal de Yucatán. (2019). *Programa Especial de Turismo*. Gobierno Estatal de Yucatán. https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/PMP/2018-2024/11._PMP_Especial_de_Turismo.pdf
- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). (2009). *Manual de Asociaciones Civiles*. CAMPO A.C. <http://indesol.gob.mx/cedoc/pdf/I.%20SOCIEDAD%20CIVIL/FORTALECIMIENTO%20DE%20LAS%20OSC/Manual%20de%20asociaciones%20civiles.pdf>
- López, G., y Palomino, B. (2008). Políticas públicas y ecoturismo en comunidades indígenas de México. *Teoría y Praxis*, (5), 33-50. <http://www.teoriaypraxis.uqroo.mx/doctos/Numero5/Lopez-Palomino.pdf>
- López, G. (2013). Políticas gubernamentales para el desarrollo del turismo naturaleza en comunidades y pueblos indígenas en México. *Patrimonio Cultural y Turismo*, (19), 102-109. <http://ru.iiec.unam.mx/2629/1/articulo11.pdf>
- Ojeda, A. B., García de Fuentes, A., Romero, David, y Julia Fraga, J. (2020). El ecoturismo como herramienta de conservación en los humedales costeros de Yucatán, México. *Revista Cartográfica*, (101), 155-171. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rca/n101/2663-3981-rca-101-155.pdf>
- Rodríguez, Y. (2019). La política de desarrollo: gubernamentalidad, turismo e identidad maya en Ek Balam, Yucatán. En H. Salas (ed.), *Etnografías contemporáneas del poder. Formas de dominación en el mundo rural* (pp. 169-190). México: UNAM-IIA. https://www.academia.edu/44421964/Etnografi_as_contempor%C3%A1neas_del_poder_Formas_de_dominaci%C3%B3n_en_el_mundo_rural
- Secretaría de Turismo. (2020). *Programa Sectorial de Turismo 2020-2024*. Gobierno de México. http://sistemas.sectur.gob.mx/sectur/prosectur_2020-2024.pdf
- Sistema de Administración Tributaria (SAT). (2023). *Conoce qué es una Sociedad Cooperativa*. Gobierno de México. <https://www.sat.gob.mx/consulta/08326/conoce-que-es-una-sociedad-cooperativa#:~:text=Es%20una%20forma%20de%20organizaci%C3%B3n,econ%C3%B3micas%20de%20producci%C3%B3n%2C%20distribuci%C3%B3n%20y>

SECTOR

planeación territorial





CAPÍTULO 12

Planeación urbana

ARIADNA TREJO BARBOSA

en colaboración con BERTHA HERNÁNDEZ AGUILAR

INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos el concepto de planeación urbana y los elementos que permiten conformar la política que al respecto se lleva a cabo en México. Comenzaremos por comprender conceptos clave como *ciudad*, *ciudadanía* y *derecho a la ciudad*. Enseguida, indagaremos en el proceso de la política de planeación urbana en México desde sus inicios hasta la actualidad. Por último, exploraremos las dinámicas de transformación en Mérida, capital del estado de Yucatán, y sus problemáticas urbanas vigentes como la polarización socioespacial y el reciente fenómeno del *boom inmobiliario*. Con ello, reflexionaremos sobre la importancia de las políticas de planeación municipal.

¿QUÉ ES LA CIUDAD?

La ciudad más que solo edificios

Una definición general de la palabra *ciudad* es la que proporciona la RAE (2022), allí se precisa que una ciudad es un “Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas”. Esta definición, un poco limitada, podría ampliarse para entender y visualizar la ciudad como un escenario territorial donde se desarrolla un sinnúmero de relaciones complejas y diversas en las dimensiones sociocultural, económica, política y ambiental. Asimismo, la ciudad también es un espacio cambiante debido a factores como la globalización, la migración y los movimientos sociales, entre otros.

De acuerdo con ONU-Hábitat (2019, p. 3), en sentido amplio, *ciudad* “significa toda metrópoli, ciudad, población, pueblo o asentamientos urbanos que constituyen una



comunidad política, y en general (aunque no necesariamente) es organizada institucionalmente como una unidad gubernamental local con características municipales o metropolitanas.”

EL DERECHO A LA CIUDAD

Antecedentes

A finales de la década de 1960, en el marco de la crisis urbana que se vislumbraba en Europa, especialmente en Francia, se origina un movimiento que produce la renovación de los estudios urbanos. El precursor de la revisión conceptual sobre el derecho a la ciudad es el filósofo Henri Lefebvre, quien publica el libro *Le droit à la ville*, en donde emprende un análisis y una crítica de la realidad urbana de aquellos tiempos. Según este autor, la ciudad es producida social e históricamente, por ello abogaba por el valor social, humano y colectivo del barrio y de la calle, el “derecho a la ciudad” (Ziccardi, 2019, p. 68).





El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad (ONU-Hábitat, 2019, p. 3).

La noción del derecho a la ciudad surge entonces como un elemento social que puede respaldar jurídicamente el ejercicio de la participación colectiva y ciudadana frente a la crítica del actuar de los tomadores de decisión en torno al espacio donde habitamos y nos relacionamos.

POLÍTICAS DE PLANEACIÓN URBANA

Origen de la política urbana

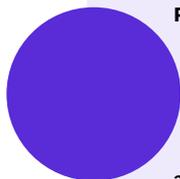
Los orígenes de la actual política urbana se remontan al crecimiento de las ciudades europeas durante el siglo XIX y los inicios del XX (UN-Hábitat, 2014, p. 8. Citado en Hernández y Hoyos, 2018, p. 457). En estos años, las ciudades europeas transitaban hacia la industrialización, lo cual detonó importantes migraciones desde las zonas rurales a las ciudades.

El acelerado crecimiento de las ciudades ocasionó grandes problemas, desde hacinamiento e insalubridad, hasta contaminación del aire, falta de agua limpia y, por consiguiente, una baja esperanza de vida. Todos estos factores sentaron el precedente para que más adelante se concibieran reformas urbanas y así naciera la planeación urbana a manos del Estado, el cual se encargó de gestionar y planificar el diseño futuro de las áreas urbanas, pero intentando atender aspectos como la eficiencia o buena conectividad, la estética (construcción ordenada) y la modernización, todo lo cual implicaba la remoción de tugurios, priorizar el diseño de edificios verticales y proporcionar espacios abiertos (Hernández y Hoyos, 2018).

...en el caso de las políticas públicas urbanas, poseen un alto grado de pragmatismo y conflictividad por la naturaleza misma de los bienes de la ciudad los cuales concentran un alto valor monetario en su producción y consumo (Ziccardi, 2019, p. 63).



FIGURA 1. Políticas y planeación urbanas



POLÍTICAS URBANAS

Son “acciones gubernamentales dirigidas a la producción de suelo, vivienda, infraestructura y equipamientos, o la prestación de servicios, para garantizar la configuración y el funcionamiento de las aglomeraciones según las orientaciones que se asuman: intentar que la producción de la ciudad satisfaga las necesidades del conjunto de la población, previniendo la consolidación de situaciones desiguales, o intentar resolver esas situaciones luego de que se hayan generado o regularizado” (Pirez, 2013, p. 54).



PLANEACIÓN URBANA

Es el “proceso estatal y/o participativo, de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la trama de procesos y relaciones económicas sociales, culturales, ambientales, y territoriales que forman la estructura urbana” (Pradilla, 2009, p. 199).

Fuente: Elaboración propia.

Políticas regulatorias vs. Políticas distributivas

Hablar de políticas orientadas a lo urbano significa entrar en un terreno enmarañado debido a que las ciudades cumplen un importante papel en la dinámica económica, tanto de producción como de consumo para la sociedad. Además, actualmente los gobernantes y las políticas urbanas responden más al sistema económico neoliberal, que se caracteriza por beneficiar al sector privado y perjudicar y limitar las libertades ciudadanas puesto que no se atienden las necesidades urbanas y espaciales que la población demanda (Ziccardi, 2019).

CIUDADANO/A

Significa ser integrante pleno de una comunidad, tener los mismos derechos que los demás y las mismas oportunidades de influir en el destino de la comunidad, asimismo supone obligaciones que es lo que hace posible el ejercicio de los derechos (INE/IIJ-UNAM, 2020).

La condición de ciudadano se construye exigiendo y ejerciendo sus derechos (Borja, 2011a. Citado en Ziccardi, 2019, pp. 80-81). Por ello, se ha colocado como sujeto de la política urbana, a partir de su intervención en la construcción y gestión de la ciudad (Ziccardi, 2019, pp. 80-81).



POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Ziccardi (2019), se definen como el conjunto de acciones y omisiones sobre problemas socialmente reconocidos, los cuales demandan atención y recursos, tanto gubernamentales como sociales (p. 639).

Ejemplo de un problema de planeación territorial reconocido:

- * Despojar a los ejidatarios de sus tierras comunales para venderlas al sector privado (constructoras e inmobiliarias).

Ahora bien, en políticas urbanas podemos distinguir dos vertientes, por un lado, se encuentran las políticas regulatorias y por otro, las distributivas. Las primeras buscan la regulación urbanística a partir de incentivos, prohibiciones o prescripciones (Ziccardi, 2019, p. 64). Cabe resaltar que este tipo de política tiende a beneficiar a una parte y perjudicar a otra, en cuanto a la distribución de recursos materiales, humanos y financieros. Las políticas distributivas, en contraste, se caracterizan por la facilidad con que los recursos se pueden desagregar y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras; son decisiones altamente individualizadas que solo en conjunto dan forma a una política. Así mismo, pueden generar una distribución o asignación en beneficio, por ejemplo, de los sectores de menores ingresos, como es el caso de subsidios, subvenciones, tarifas diferenciadas en los servicios e impuestos, políticas de acceso al suelo y a la vivienda de bajo costo (Lowi, 2007).

POLÍTICA URBANA EN MÉXICO

La política urbana en México ha tenido una larga trayectoria, si bien con más errores que aciertos en su ejecución. Desde 1970 se institucionalizó la planeación urbana en el país, ya que en 1973 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a fin de abatir el rezago de regularización de asentamientos informales, en especial por medio de la Ley General de Asenta-





mientos Humanos (1976) y el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), cuyos objetivos eran reglamentar los asentamientos humanos del país y orientar el proceso de crecimiento y expansión urbana y de restricciones en el uso del suelo, como lo es la delimitación de reservas territoriales (Olivera, 2001).

A finales de la década de 1980, tuvo lugar una profunda reestructuración de los instrumentos del Estado y el ordenamiento territorial. Así, el Estado comenzó a perder protagonismo a causa de que las economías latinoamericanas (y por ende la mexicana) enfrentaban una grave crisis económica en 1982. Esto “abrió las puertas políticas e ideológicas a la progresiva implantación de políticas neoliberales y al inicio de la extinción de la planeación urbana y del gran urbanismo” (Pradilla, 2009, p. 296).

En 1992, luego de ejecutarse una reforma constitucional bajo la administración salinista, se decretó la Ley Agraria, cuyo fin era regular el destino y uso de las tierras ejidales, así como las condiciones en las que estas podían ser transferidas, cedidas o mercantilizadas en el sector privado. Se debe considerar que, previo a la existencia de esta ley, los núcleos agrarios no podían ceder, transferir o vender las tierras puesto que era un derecho de propiedad inalienable. El artículo 27° constitucional se modificó en ese mismo año con el propósito de cambiar las facultades y el nombre de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), al de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (Hernández y Hoyos, 2018).

La reforma del artículo 27 “pareció marcar el fin de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, pero sobre todo fue importante la concepción ideológica subyacente que pretendió que el ejido funcionaría mejor si se le dejaba expuesto a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias” (Olivera, 2001, p. 10).

Todas las reestructuraciones constitucionales suscitadas a finales de 1989 produjeron una crisis urbana, caracterizada por el despilfarro de recursos y la exclusión social. Entre el año 2000 y 2012, las ciudades crecieron en superficie más que en población, debido a la construcción masiva de viviendas en desarrollos habitacionales, lo que denotaba la desvinculación de la planeación urbana entre el gobierno y el sector económico (Hernández y Hoyos, 2018).



A partir de 2013, el Estado mexicano ha buscado mejorar la política urbana nacional mediante el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 realizado por la SEDATU, el cual tuvo como propósito “el ordenamiento



del territorio nacional mediante políticas que armonicen el crecimiento o surgimiento de los asentamientos humanos y centros de población; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país; la planeación del desarrollo regional, y la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad” (SEGOB, 2013, p. 65).

En México, los Planes de Desarrollo Urbano se fundamentan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 y su ámbito de aplicación es en los niveles federal, estatal (entidades federativas) y local (municipios y centros de población).

El actual Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021-2024) pretende la “intervención conjunta de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores público, social y privado, con el objeto de contar con un instrumento de planeación bajo el principio ‘No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera’, establece la reorientación de los usos, ocupación y aprovechamiento sostenible del territorio; integra las dimensiones ambiental, social, cultural y económica; trasciende los ámbitos rural y urbano al considerar las escalas municipal, metropolitana, estatal, regional y nacional; promueve el cuidado de la biodiversidad y reconcilia a las personas con su entorno natural” (SEDATU, 2021).

LA CIUDAD DE MÉRIDA

Breve recorrido histórico sobre del desarrollo de la ciudad

La ciudad de Mérida, como cualquier otra urbe, ha sido el resultado de complejos procesos históricos, sociopolíticos y económicos que han transformado su territorio. Desde hace unas décadas, los cambios han sido más acelerados a causa de la desmedida expansión urbana llamada *boom inmobiliario*. A continuación, veremos las diferentes etapas por las que ha transitado esta ciudad.

La colonización española en Yucatán y las primeras organizaciones territoriales

Durante el periodo colonial, se dieron las bases de las primeras delimitaciones o fronteras socioculturales en Mérida, ya que la zona noroeste de la entidad se caracterizó por concentrar los asentamientos de la población española blanca, mientras que el resto del territorio peninsular se dejó para la mayoría de la población indígena (Bolio,



2014). Esta delimitación física otorgó y reforzó el poderío de Mérida como centro y capital administrativa y religiosa de la región, hecho que de cierta forma aún prevalece, como observaremos más adelante.

La Independencia de México y las primeras haciendas en Yucatán

El proceso de Independencia del país favoreció considerablemente a la población peninsular y criolla por el reconocimiento de sus libertades. Inicia entonces un proceso de acumulación y transformación agraria que culminó cuando las comunidades indígenas de la región fueron despojadas de sus tierras para concentrarlas en las primeras haciendas (Bolio, 2014).

Guerra de Castas

La llamada Guerra de Castas fue una violenta insurrección indígena que sacudió hasta sus cimientos la estructura económica descrita en el párrafo anterior. Tres años después, hacia 1850, la situación de la península “criolla” era desoladora. Solo se libró de esta devastación la porción noroeste de Yucatán —o sea, Mérida y su región cercana (Bolio, 2014, p. 24)—, y fue precisamente en la zona noroeste donde se proyectó una nueva orientación de poblamiento y el desarrollo del cultivo del henequén, históricamente la industria más grande y redituable de la región.

El Porfiriato. El auge del henequén y las primeras obras urbanas

Durante esta fase, el territorio nacional se inserta al mercado mundial, propiciando con ello la expansión de las haciendas henequeneras al noreste de Mérida. El auge en la industria del henequén fue promovido por las grandes exportaciones que se realizaban a Estados Unidos. La construcción, en 1875, del ferrocarril en la zona fue el principio de los cambios urbanísticos en la ciudad, ya que posteriormente se originó el trazado del centro y los barrios de Mérida, a la par de edificaciones emblemáticas como “... el fraccionamiento residencial Paseo de Montejo, con su boulevard diseñado al estilo europeo de entonces; Paseo donde los magnates henequeneros se construyeron grandes mansiones bajo nuevas modas arquitectónicas. No menos importante fue el complejo de equipamientos urbanos al poniente del barrio de Santiago, con el parque zoológico El Centenario, el Parque de la Paz, el Hospital O ‘Horan, un hospital psiquiátrico y Penitenciaría Juárez, con sus celdas en panóptico” (Bolio, 2014, p. 25).



La Revolución mexicana y la decadencia de las haciendas henequeneras

Si bien la Revolución mexicana inicia en 1910 “en Yucatán es introducida hasta 1915 con el gobernador Salvador Alvarado, reivindicación social que consolida el gobierno socialista de Felipe Carrillo Puerto (1922-1923), al tiempo que se va extinguiendo el sistema económico de la hacienda henequenera” (Paredes, 2019, p. 59). Con la caída de las haciendas, el gobierno en curso inició la expropiación de tierras de las haciendas por medio de la Comisión Agraria para “repartos”. En 1936, estas acciones se refuerzan con la reforma agraria de Lázaro Cárdenas, lo cual orilla a los exhacendados a implementar estrategias legales para fragmentar entre sus familiares las propiedades y a realizar la venta de sus tierras (Paredes, 2019).

Las haciendas que en esa etapa estaban dentro de la ciudad, o muy cercanas, eran pocas y dieron origen a las primeras colonias populares de Mérida en 1920, entre las que estuvieron: Al sur, la colonia Dolores Otero y la colonia Florida, después nombrada Delio Moreno Cantón; al sur oriente la Vicente Solís y al norponiente San Damián (Paredes, 2019, p. 56).

El auge de las cordelerías en Mérida y el nuevo crecimiento poblacional

Con la liberación de los campesinos de las haciendas en 1930 se detonaron fuertes migraciones rurales hacia Mérida (Paredes, 2019); las cordelerías de henequén fue la actividad más dinámica en la economía regional, producto de la alta demanda por los eventos de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto de Corea. Así mismo, las cordelerías significaron una fuente de empleo para la población local, y aunque la economía se estabilizó en estos años, no fue comparable con el auge exportador de décadas atrás (Bolio, 2014).

La Ley Agraria de los años 1990. El inicio del enriquecimiento inmobiliario

“entre los años setenta y ochenta del siglo pasado, ocurrieron múltiples decretos presidenciales a solicitud de dependencias de gobierno para enajenar ‘núcleos ejidales’, como eran nombradas las tierras de ejidatarios que provenían sobre todo de hacienda y que habían sido repartidas entre campesinos y pueblos” (Paredes, 2019, p. 63).



A lo largo de la historia de Yucatán, desde la época colonial hasta la actualidad, se han dado intensos procesos para despojar a las poblaciones originarias de sus tierras ejidales. No obstante, como antecedente, las primeras acciones de privatización de las tierras a manos del Estado se ejecutaron mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) entre los años 1970 y 1980, con el sustento legal de “obras para el interés público”. Es así como se promulgó la venta de los solares o terrenos ejidales con la promesa de que se utilizarían para la construcción de viviendas populares de interés social. “Sobre todo esto último fue lo que se aprovechó para desarrollar los grandes fraccionamientos y colonias privadas de esos años” (Paredes, 2019, p. 64).

La Ley Agraria de los años 1990 inauguró el mercado inmobiliario formal y el enriquecimiento del sector privado que actualmente conocemos como *boom inmobiliario*. En Mérida, ello significó la disposición de una enorme superficie ejidal en torno a Mérida y otras ciudades de la zona metropolitana y a lo largo de los principales enlaces carreteros, para la venta y construcción masiva de inmuebles, terrenos, lotes de inversión (Bolio, 2014).

FIGURA 2. Línea del tiempo: Mérida



Fuente: Elaboración propia basada en Bolio (2014).

¿SABÍAS QUE...?

"...la zona periurbana es una región borrosa ubicada en los límites de la zona urbana (la franja urbana) y no tiene fronteras precisas" (Dávila, 2006. Citado en Pérez y Fargher, 2014, p. 108).



MÉRIDA EN LA ACTUALIDAD. PLANEACIÓN URBANA Y PROBLEMAS URBANAS

Los cambios en la actividad económica y el inusitado auge del mercado inmobiliario propiciado por la concentración de la propiedad territorial en la ciudad y en su periferia norte, se suman a un esquema planificador erróneo para generar conjuntamente una expansión (explosión) policéntrica con núcleos distantes y aislados, límites difusos, grandes espacios vacíos y tendencias crecientes de desarticulación urbana, rápida motorización y devastación ambiental (Bolio, 2014, p. 33).

Actualmente, Mérida ha continuado su crecimiento urbano y se ha expandido acelerada y descontroladamente como se puede observar con los asentamientos periurbanos que nacen pasando el anillo periférico Manuel Berzunza (mapa de Mérida).

Entre 2015 y 2020 aumentó el número de habitantes llegando a más del millón de personas (Bolio, 2021). El crecimiento demográfico se está acelerando, y su expansión se ha concentrado en la zona norte de la ciudad con grandes megaproyectos. El *boom* inmobiliario ha propiciado un alza en los precios del suelo y de la vivienda (Bolio, 2021).



Mérida. Una historia de polarización socioespacial

Desde hace muchos años, la ciudad de Mérida se encuentra en un proceso de segregación socioeconómica y espacial; tradicionalmente, a la zona sur se le percibe como la de asentamientos para poblaciones de escasos recursos y con deficiente acceso a servicios. El norte, en cambio, se le considera como una de las zonas con mayor equipamiento urbano, mejores vialidades y mayor inversión municipal (Matus, 2022).



Con la expansión de la mancha urbana a partir de la creación de megaproyectos en la zona periurbana de Mérida y “... la ausencia de planeación estratégica en Mérida, ha derivado en el surgimiento de los ‘Master Plan’, es decir, instrumentos de planificación urbana y financiera que actúan al interior de la propiedad privada sin que haya obligatoriedad de articularse con las necesidades del resto de la ciudad, por lo que les sirve a los desarrolladores para planear lo que venden, sin vincularse a los impactos que se generan en el exterior, como lo pueden ser problemas de acceso a infraestructuras, movilidad urbana y espacios públicos” (Fernández, 2019, párr.7).

La inclusión y marginación urbana en Mérida

Mérida sigue respondiendo a una lógica centrista, en la que prima la dependencia de los asentamientos periurbanos respecto de la zona metropolitana meridana, para satisfacer las necesidades laborales, de servicios, etcétera, lo que lleva a este tipo de asentamientos a contextos de desigualdad social y marginación espacial (Pérez y Fargher, 2014).

CUADRO 1. Definición de integración exclusión y marginación

INTEGRACIÓN	EXCLUSIÓN	MARGINACIÓN
Es la participación legítima y aceptada (no conflictiva) en las estructuras de la sociedad	Implica la existencia de uno o más grupos fuera del orden social establecido, diferenciados de aquellos que se encuentran dentro de ese sistema	La marginación se asocia a la estructura del empleo y tiene una connotación espacial: los marginados son excluidos de manera más o menos permanente del mercado trabajo, por lo cual no tienen ingresos ni acceso al consumo de bienes y servicios

Fuente: Elaboración propia basada en Quijano (1988), citado en Pérez y Fargher (2014).

En conclusión, la historia de Mérida ha sido compleja y vasta, y en el contexto de la globalización, el acelerado crecimiento de esta ciudad y sus zonas periféricas han expuesto progresivamente la ausencia de una planificación urbana, y la ausencia de espacios para la participación y consulta ciudadana. Y es que, a pesar de estar enmarcados en políticas municipales y estatales, la realidad es que intervenciones urbanas recientes como la ciclovía, el trazado de rutas para el sistema de transporte Vaivén, así como la distribución territorial, se realizan solo como acuerdos entre el sector gubernamental y el privado.



Con base en lo que hemos visto en este capítulo, reflexiona:

**¿Consideras que en Mérida existe un derecho a la ciudad?, ¿por qué?
En caso de que no exista, o no se asegure completamente,
¿qué elementos crees que es necesario incorporar en las políticas
de planeación urbana para que este derecho sea garantizado?**

MATERIAL COMPLEMENTARIO

Para saber más sobre planeación urbana:

- Ponencia: *Crecimiento Urbano de Ciudad del Carmen Campeche. Entre la naturaleza y lo urbano*, impartida por Publia Margarita Ángeles González, ENES Mérida, UNAM. Seminario de Políticas Públicas, Territorios y Diversidad.



<https://www.youtube.com/live/hJKmJLcywAI?si=HjmGRb3Aitm1MFXF>

- Webinar: *Beneficios de la planeación urbana y casos de éxito*, por el Centro para el Futuro de las Ciudades, Tecnológico de Monterrey.



<https://youtu.be/Em7faiFpEew?si=rB1D1ONgrx7Fj4rB>

- Libro: *Lineamientos de diseño y planificación urbana para el Sureste de México*, por ONU-Hábitat México.



<https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Lineamientos-de-disen%C3o-y-planificacio%C81n-urbana.pdf>

- Video: *La importancia de la planeación urbana en los municipios*, entrevista a Javier Garduño Arredondo por INAFED.



https://youtu.be/YVWQwzc6yRw?si=Sv_Bokf_SpgmOAZH



- Artículo: “¿Por qué los ciudadanos debemos participar en el ordenamiento del territorio y la planeación urbana?”, de Gerardo García Gill para *MetropoliMid*



<https://metropolimid.com.mx/por-que-los-ciudadanos-debemos-participar-en-el-ordenamiento-del-territorio-y-la-planeacion-urbana/>

- Video: *¿Podemos reinventar nuestras ciudades para vivir mejor?*, por DW Documental



<https://youtu.be/fgSw2gMrsFA?si=0zSC5984yQLUmHw6>

- Artículo: “Meridificación: la sutil violencia urbana en Yucatán”, de Carlos Luis Escoffíé Duarte para *Animal Político*.



<https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/meridificacion-la-sutil-violencia-urbana-en-yucatan>

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE



Recuerda que... El instrumento principal de política pública de planeación urbana es el Plan de Desarrollo Urbano de un municipio o población.

Instrucciones

Esta actividad se llevará a cabo en equipos, con base en las instrucciones de tu profesor o profesora. Para su elaboración debes seleccionar una ciudad (puede ser Mérida u otra de México que conozcas) y consultar el Plan de Desarrollo Urbano para realizar lo siguiente:

- * Identifica si en ese documento se mencionan los conceptos clave que vimos en este capítulo: *ciudad, ciudadanía, derecho a la ciudad*.
- * Elabora un cuadro sinóptico con la definición dada a cada concepto y la sección del plan donde se menciona.
- * Una vez identificados los conceptos y sus definiciones, analiza si estos conceptos debiesen ser incluidos en otras partes del documento y por qué.

Atención: Cada equipo debe analizar el plan de una ciudad distinta.



Luego de que cada equipo presente sus conclusiones, identifiquemos en grupo en qué ciudades los conceptos son parecidos y en cuáles son distintos. ¿Consideras que la presencia de estos conceptos sí conlleva a una mejor planeación y apropiación de la ciudad por parte de sus habitantes?

Herramientas para elaborar la actividad

→ Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Mérida



<https://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/paginas/pmdu.php>

→ ¿Qué es y cómo hacer un cuadro sinóptico?



<https://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/tlriid1/unidad3/operacionesde-registro/cuadrosinoptico>

→ Elabora aquí tu cuadro sinóptico:



https://www.canva.com/es_mx/plantillas/s/cuadro-sinoptico/

Consulta la rúbrica sugerida para la evaluación de la actividad en la página 215.



BIBLIOGRAFÍA

- ¿Qué es ser ciudadano/a? (2020). INE e IJ-UNAM Faro Democrático. <https://ijpc192.juridicas.unam.mx/que-es-ser-ciudadano-y-que-es-ser-ciudadana/#tri-tema-1>
- Bolio, J. (2014). Mérida metropolitana. Evolución histórica y rasgos actuales: una perspectiva urbana. En R. López Santillán y L. A. Ramírez Carrillo (eds.), *Crecimiento urbano y cambio social: escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida* (pp. 21-60). Mérida, México: UNAM.
- Bolio, J. (2021, 28 de diciembre). Análisis urbano de Mérida. *MetropoliMid*. <https://metropolimid.com.mx/analisis-urbano-de-merida/>
- Fernández, Y. (2019, 9 de octubre). Zona metropolitana de Mérida: sin planeación estratégica. *MetropoliMid*. <https://metropolimid.com.mx/zona-metropolitana-de-merida-sin-planeacion/>
- Hernández, K., y Hoyos, G. (2018). Políticas urbanas y gestión del suelo en las metrópolis mexicanas. En J. Gasca Zamora, A. Sánchez Almanza, A. del C. Venegas Herrera, y D. Amparo Tello (coords.), *Perspectivas teóricas, globalización e intervenciones públicas para el desarrollo regional* (pp. 457-477). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. http://ru.iiec.unam.mx/4239/1/1-Vol1_Parte3_Eje4_Cap3-011-Hernandez-Hoyos.pdf
- Lowi, T. (2007). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (pp. 89-117). México: M. Á. Porrúa. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politiclas-Publicas/QL-vT7L41Vk.pdf.pdf>
- Matus, M. F. (2022, 2 de diciembre). Mérida, la ciudad de moda en un estado de desigualdad. *Haz ruido*. <https://www.hazruido.mx/opiniones/merida-la-ciudad-de-moda-en-un-estado-de-desigualdad/>
- Olivera, G. (2001). Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992. *EURE*, XXVII(81), 0. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608104>
- ONU-Hábitat. (2019). *Agenda del derecho a la ciudad*. https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf
- Paredes, B. (2019). Mérida y las Haciendas en el siglo XX. Territorio rural urbano. *Historia y Desarrollo Urbano*, (275), 49-69. <https://www.revistauniversitaria.uady.mx/pdf/275/ru275-4.pdf>
- Pérez, S., y Fargher, L. (2014). Expansión periurbana de Mérida: ¿integrada o marginada? En R. López Santillán y L. A. Ramírez Carrillo (eds.), *Crecimiento urbano y*



- cambio social: escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida* (pp. 105-140). Mérida, México: UNAM.
- Pirez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004&lng=es&tlng=es.
- Pradilla, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. Brand (comp.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-307). Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. <http://www.emiliopradillacobos.com/TexABR2011/las%20politicas%20y%20la%20planeacion%20urbana%20en%20el%20neoliberalismo.PDF>
- Pradilla, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos*. México: Porrúa. https://www.researchgate.net/publication/292225862_Emilio_Pradilla_Cobos_Los_territorios_del_neoliberalismo_en_America_latina_compilacion_de_ensayos
- Real Academia Española (RAE). (2022). *Ciudad*. <https://dle.rae.es/ciudad>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (SEDATU). (2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>
- Secretaría de Gobernación. (SEGOB). (2013, 16 de diciembre). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4104/PROGRAMA_SEDATU.pdf
- Ziccardi, A. (2019). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En F. Carrión Mena y M. Dammert Guardia (eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 61-94). Lima, Perú: CLACSO/Flacso Ecuador/IFEA. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/151182-opac>



Rúbricas para la evaluación de actividades de aprendizaje

Criterios de evaluación	Muy bueno (9-10)	Bueno (7-8)	Suficiente (6-7)	Insuficiente (0-5)
OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DE LA ACTIVIDAD (30%)	Hace la entrega en la fecha solicitada	Hace la entrega dos o tres días después de la fecha solicitada.	Hace la entrega una semana después de la fecha solicitada.	Hace la entrega después de una semana de la fecha solicitada.
FORMATO DE LA ACTIVIDAD (30%)	Hace un uso adecuado del recurso solicitado,* presenta un manejo correcto del lenguaje y tiene buena ortografía y puntuación.	Hace un uso adecuado del recurso solicitado,* pero tiene fallas en el uso del lenguaje, la ortografía o la puntuación.	Hace un uso incorrecto del recurso solicitado,* pero presenta un manejo correcto del lenguaje y tiene buena ortografía y puntuación.	Hace un uso incorrecto del recurso solicitado,* tiene fallas en el uso del lenguaje y en la ortografía o la puntuación.
CONTENIDO DE LA ACTIVIDAD (40%)	Demuestra una adecuada comprensión de los textos y material trabajado, hace un uso pertinente de la bibliografía y refleja un pensamiento crítico y reflexivo.	Demuestra una adecuada comprensión de los textos y material trabajado, pero no hace un uso pertinente de la bibliografía, ni refleja un pensamiento crítico ni reflexivo.	No demuestra una adecuada comprensión de los textos y el material trabajado, pero hace un uso pertinente de la bibliografía y refleja un pensamiento crítico o reflexivo.	No demuestra una adecuada comprensión de los textos y el material trabajado, ni refleja un uso pertinente de la bibliografía, ni tampoco un pensamiento crítico o reflexivo.

(*) Por recurso se entiende las herramientas pedagógicas mediante las cuales se le solicita al alumnado desarrollar su actividad, por ejemplo, mapas mentales, infografías, cuadros sinópticos, presentaciones, reseñas, etcétera.



Acerca de las autoras y los autores

María Elena Giraldo es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, y profesora titular de tiempo completo en la ENES Mérida, UNAM. Fungió como responsable del proyecto PAPIME PE300623 “Laboratorio en políticas públicas con enfoque territorial” que permitió el desarrollo de este libro. ORCID 0000-0003-0923-8683

Eliana Arancibia Gutiérrez es Doctora en Políticas Públicas con especialidad en Ciencia y Tecnología por la Universidad de Campinas, Brasil, y profesora titular de tiempo completo en el Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCIS), UNAM. ORCID 0000-0002-8068-7783

Bertha Hernández Aguilar es Doctora en Ciencias de la Sostenibilidad por la UNAM, e investigadora asociada en el Instituto de Ecología, UNAM. ORCID 0000-0001-5615-7726

Shirley Canul Ek es egresada de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Interculturales, con especialización en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la ENES Mérida, UNAM.

Yanella Martínez Espinoza es Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, y profesora asociada de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID 0000-0002-9917-569X

Ariadna Trejo Barbosa es Licenciada en Desarrollo y Gestión Interculturales, con especialidad en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la ENES Mérida, UNAM.

Alba Valdez Tah es Doctora en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur, y Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) en la ENES Mérida, UNAM. ORCID 0000-0002-8196-2652

Yassir Rodríguez Martínez es Doctor en Antropología por la UNAM, y profesor asociado de tiempo completo en la ENES Mérida, UNAM. ORCID 0000-0002-1141-7392

Luis Peraza Xool es egresado de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Interculturales, con especialización en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la ENES Mérida, UNAM.

La primera edición del libro *Análisis de políticas públicas con enfoque territorial: aprendizajes situados en la península de Yucatán*, de María Elena Giraldo (coordinadora) fue editada por la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México, y se publicó en formato electrónico en octubre de 2024.

Para este libro se usó la tipografía Source Sans Pro. La obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución No Comercial (CC-BY-NC), <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.es>

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Julio Roldán y la diagramación fue realizada por Sofía Carballo (sofia@tipobyte.com).

Análisis de políticas públicas con enfoque territorial:

Aprendizajes situados en la península de Yucatán

Este libro de texto se orienta a la enseñanza-aprendizaje sobre las políticas públicas como campo transversal de diferentes disciplinas y aplicación profesional. Mediante casos empíricos de gran relevancia y actualidad, nos muestra los desafíos de generar soluciones a problemas públicos diversos, complejos, dinámicos y de importancia global, pero con expresiones territoriales específicas que aquí se contextualizan en la península de Yucatán.

El libro se desarrolla en dos partes: en la primera se presentan los fundamentos teóricos sobre las políticas públicas y su vinculación con el enfoque territorial. En la segunda, se analizan casos empíricos en sectores clave de la política: social (salud y vivienda), ambiental (cambio climático y contaminación hídrica), cultural (pueblo maya), ciencia y tecnología (jardines etnobotánicos), economía (turismo y ecoturismo) y planeación territorial (planeación urbana).

Cada capítulo explica de forma sencilla las diversas problemáticas territoriales de políticas públicas complementando con actividades de aprendizaje que incluyen la consulta de material audiovisual y hemerográfico, lo que permite poner en práctica los contenidos. El objetivo es fomentar un pensamiento crítico, creativo y propositivo sobre nuestra realidad, pero en clave de políticas públicas con enfoque territorial.



ESCUELA
NACIONAL DE
ESTUDIOS
SUPERIORES
UNIDAD
MÉRIDA

