

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

DIPLOMADO COMO OPCIÓN DE TITULACIÓN

Interinstitucional Administración y Política Pública Comparada

Importancia de los instrumentos en el diseño de políticas públicas ¿El proyecto Tren Maya integra a sus beneficios a las comunidades indígenas? Una comparación intersexenal de decisiones sobre proyectos de infraestructura

TRABAJO FINAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

Ricardo Negrete Espinosa

Comité del Diplomado

**Mtro. Marcos Hernández Rojas, Dr. Miguel Moreno Plata,
Lic. Noé del Ángel López**

Ciudad de México, agosto de 2025

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

A mi madre Ricarda Consuelo Espinosa Xolalpa, mi mayor ejemplo de fortaleza y amor incondicional. Gracias por tu apoyo constante, por estar a mi lado en cada paso de este camino y por enseñarme que con esfuerzo, dedicación y perseverancia todo es posible. Este logro también es tuyo, porque tus enseñanzas y tu cariño han sido el impulso que me sostuvo siempre.

A mi padre Abel Negrete Peredo, que ya no está, aunque no estés físicamente conmigo, papá, tu recuerdo me acompaña cada día. Este trabajo y este título son también un homenaje a tu memoria. Me hubiera gustado compartir este momento contigo, pero sé que, desde donde estés, te sientes orgulloso de mí.

A mis hermanos Marisol y Alejandro, aunque nuestros caminos han sido distintos, su presencia y su existencia, me han fortalecido para seguir adelante y alcanzar esta meta.

A la familia, en especial a mi tía, Lupita Espinosa, por sus valiosos consejos y por ser una figura fundamental en mi formación personal recordándome siempre la importancia de la disciplina, la superación y dedicación.

A ti, Fernando Gerardo Escalona, gracias por tu compañía, tu paciencia y tu comprensión en los momentos más difíciles. Gracias por estar en cada paso de este camino; tu apoyo emocional y tu confianza fueron fundamentales para que hoy pueda celebrar este logro. Fuiste parte de esta travesía desde el momento en que comencé mi servicio social. ¡Se logró!

Extiendo mi más sincero agradecimiento al profesor Marcos Hernández Rojo, mi Director de este trabajo. Gracias por su guía académica, por acompañarme con paciencia, rigor y compromiso durante el desarrollo de esta investigación. Sus observaciones, su apoyo constante y su confianza en mis capacidades fueron

determinantes para que este proceso se convirtiera no solo en un ejercicio académico, sino en una experiencia de aprendizaje para toda la vida.

Mi gratitud también al comite del Diplomado en Administración y Política Pública Comparada de la UACM, un espacio que me permitió crecer académicamente y personalmente. Este diplomado no solo me brindó conocimientos, sino también debates, reflexiones y experiencias que me motivaron a analizar de forma crítica la realidad de nuestro país y a comprender el papel de la política pública en la transformación social.

A Homero Solares, expreso mi reconocimiento por los consejos y apoyo incondicional darme las fortalezas para mantenerme motivado a las metas que me propongo.

Finalmente, este trabajo simboliza no solo la culminación de una meta personal, sino también el inicio de un compromiso con mi formación, seguir aprendiendo y con la responsabilidad de contribuir, desde la Ciencia Política y la Administración Urbana, a la construcción de un país más justo y equitativo.

“El conocimiento sin compromiso es estéril; la verdadera vocación de la Ciencia Política es mejorar la vida pública y fortalecer la democracia.” Norberto Bobbio

Índice

Introducción	5
1. Perspectiva de política pública: el diseño y los instrumentos	9
2. Acerca del marco metodológico comparado	11
3. Análisis de casos	12
3.1 El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa: Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)	13
3.1.1 Análisis de los DUIS y su estructura dirigida al mercado	13
3.1.2 Análisis normativo de los DUIS	14
3.1.3 Caso: Valle del Mezquital (Hidalgo)	18
3.2 El sexenio de Enrique Peña Nieto: Zonas Económicas Especiales (ZEE).....	18
3.2.1 Análisis de las ZEE y su diseño orientado al progreso sin territorio	19
3.2.2 Análisis normativo de las ZEE	19
3.2.3 Caso: Salina Cruz (Oaxaca).....	22
3.3 El sexenio de Andrés Manuel López Obrador: El Tren Maya	23
3.3.1 Análisis del Tren Maya: FONATUR y SEDENA actores claves	23
3.3.2 La consulta que no fue	24
3.3.3 Casos: Palenque (Chiapas) y Tramo 5 (Quintana Roo)	26
4. Tres instrumentos de política pública, tres sexenios y una misma demanda social	26
Conclusión	28
Referencias	30
Anexo	34

Introducción.

Pocas veces en la historia reciente de México un proyecto de infraestructura ha generado tanto debate, expectativa y controversia como el Tren Maya. Esta iniciativa, impulsada durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, no solo promete impulsar el desarrollo regional del sureste mexicano, sino que también representa, al menos en el discurso oficial, una propuesta de transformación en la forma de concebir y diseñar las políticas públicas, especialmente en relación con los pueblos indígenas.

El diseño de políticas públicas no se limita a la formulación de objetivos ambiciosos; también implica la elección de instrumentos concretos, normativos, simbólicos y participativos que determinan cómo implementar las acciones de una política pública y aquellos que verdaderamente se beneficiarán de ellas.

En este contexto, el presente estudio surge de una pregunta fundamental: ¿El Tren Maya incluye verdaderamente procedimientos que aseguren la participación real de las comunidades indígenas en las decisiones que impactan su territorio? Para abordar esta cuestión, se emplea un enfoque comparado con otros proyectos públicos implementados en México en las últimas décadas, considerando además las dimensiones interseccionales de la exclusión, como la identidad de los pueblos originarios, el control sobre el territorio y el acceso al poder institucional.

Este trabajo propone un análisis crítico del diseño de los instrumentos de política pública, con el propósito de examinar las decisiones implementadas en tres proyectos estratégicos: los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y el Tren Maya. El objetivo es identificar si estos proyectos incorporaron mecanismos participativos reales o, por el contrario, mantuvieron estructuras de planificación jerárquica que limitan la participación de los actores locales. Desde un enfoque de comparación intersexenal, analizando las implicaciones que favorecen o condicionan la inclusión de las comunidades

originarias en proyectos de gran escala, destacar diferencias, continuidades y cambios en los patrones de desarrollo configurados a lo largo de las administraciones presidenciales de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, para determinar si ha habido un cambio real en la manera en que se entiende la intervención de las comunidades indígenas en la creación de herramientas para las políticas públicas.

El propósito es examinar si, de veras, se está teniendo en cuenta la diversidad social y cultural de las áreas implicadas o si, por el contrario, lo que se están repitiendo son modelos de exclusión encubiertos bajo el término desarrollo. El enfoque se basa en cómo estos instrumentos afectan a los pueblos originarios, desde una mirada crítica, con la idea de que no basta con anunciar beneficios si no existen mecanismos reales que garanticen una participación justa. El interés principal es entender que este ensayo parte de una preocupación concreta: cómo se están tomando las decisiones sobre los territorios de las comunidades indígenas sin garantizar su participación plena y con voz propia. Al revisar el papel que juegan los instrumentos de política pública, queda en evidencia que estos mecanismos, lejos de ser neutros, operan como dispositivos de control, los cuales omiten a las comunidades originarias y perpetúan las prácticas de exclusión. Son estos instrumentos los que, en última instancia, determinan el rumbo de las obras, sin cuestionar si ese rumbo responde realmente a las necesidades de quienes habitan esos territorios.

Históricamente, las comunidades indígenas han sido relegadas en la planificación y realización de grandes proyectos de infraestructura, además de ser relegadas a una posición subordinada dentro del proyecto nacional dominante a lo largo de la historia. Esta exclusión sistemática no solo ha afectado su participación política y económica, sino que ha negado el valor de sus conocimientos y formas de organización social. Guillermo Bonfil Batalla sostiene que “La civilización negada no es un fenómeno extinto, sino una realidad viva que ha sido luchada de manera sistemática, excluida, despreciada y reducida por el México imaginario que ha intentado presentarse como la única representación válida del país” (Bonfil Batalla, 1987, p. 17). Esta afirmación

pone en evidencia que la marginación indígena no es un fenómeno del pasado, sino un proceso estructural que persiste en el presente, resultado de una visión monocultural impuesta desde el poder que desconoce

la pluralidad civilizatoria que compone a México. Es necesario repensar el lugar de los pueblos indígenas en la sociedad; esto requiere no solo reconocer sus derechos, sino transformar el modelo de nación que históricamente los ha excluido.

El Tren Maya es un ejemplo claro: una obra que promete modernidad, conectividad y crecimiento económico para el sureste del país, pero que también ha despertado dudas, críticas y resistencias, especialmente entre los pueblos indígenas que viven en la región. Aunque el discurso oficial del Tren Maya promete desarrollo e inclusión, diversos actores sociales han denunciado la insuficiente participación comunitaria, la falta de mecanismos institucionales que garanticen beneficios reales para estos grupos nativos de la región. Este macroproyecto de infraestructura promovido por el Estado mexicano ha sido presentado como un símbolo de progreso y justicia territorial; sin embargo, bajo el recorrido de sus vías se despliega una compleja red de decisiones técnicas, intereses económicos, discursos institucionales y, sobre todo, políticas públicas que no siempre colocan en el centro a los sujetos históricamente excluidos: las comunidades indígenas.

En esta línea, el Tren Maya no es simplemente un medio; es también un espejo político que muestra las prioridades del Estado, los criterios que establecen qué significa "progreso" y las maneras en que se integran o se desintegran las voces comunitarias en la toma de decisiones; no solo debe analizarse como infraestructura física, sino como un instrumento de acción pública que refleja una perspectiva específica del territorio, de los actores legítimos y de las maneras de desarrollo. No se trata únicamente de un tren que transporta pasajeros o mercancías; se trata de un dispositivo que transporta valores, que traduce intereses políticos en trayectorias concretas, que materializa una forma específica de dominación institucional sobre el sureste mexicano. El Tren Maya como instrumento de política pública: No

observamos solo un macroproyecto ferroviario; observamos una forma condensada de poder que organiza relaciones asimétricas entre el centro y la periferia, entre la autoridad gubernamental y las comunidades nativas, entre el avance prometido y el avance evidenciado. Es necesario reconocer que los instrumentos en el diseño de políticas públicas abarcan mucho más que leyes o reglamentos. Incluyen mecanismos fiscales, incentivos económicos, dispositivos de evaluación, campañas informativas, programas sociales y marcos institucionales que permiten o dificultan la ejecución de un programa o proyecto. Esta mirada integral exige analizar si el proyecto Tren Maya incorporó mecanismos eficaces para lograr una inclusión real de los pueblos indígenas en los beneficios del desarrollo.

Las mujeres, por ejemplo, han estado particularmente ausentes en los mecanismos de participación ciudadana, y los impactos diferenciados por edad, género o condición económica no han sido medidos de forma sistemática. Esta omisión revela fallas fundamentales en el diseño de los medios, especialmente en la dimensión evaluativa que permitiría monitorear efectos concretos y ajustar políticas en función de los resultados obtenidos.

Una política pública incluyente no puede reducirse a la participación simbólica. Es imprescindible garantizar métodos eficientes de reconocimiento, redistribución y decisión. El análisis de los instrumentos aplicados debe dirigirse primordialmente a las comunidades indígenas, cuestionando su participación activa en el diseño y ejecución del proyecto, o si su papel se limitó a ser informadas sobre decisiones ya tomadas. La inclusión requiere instrumentos que no solo consulten; se necesita que otorguen voz y voto, y control de su territorio, como también su poder de decisión.

Con el propósito de descubrir patrones similares, se lleva a cabo una comparación entre sexenios con los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y el Tren Maya. Se examinan los marcos normativos, institucionales y simbólicos que sustentan estos proyectos, identificando si los instrumentos empleados promueven procesos de inclusión real o si, por el

contrario, profundizan las lógicas de exclusión y centralismo en la planificación territorial.

Durante los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) y las Zonas Económicas Especiales (ZEE) fueron presentados como símbolos de progreso y modernización. No obstante, más que representar una transformación profunda, en la práctica operaron más por la ausencia de cambios estructurales. Su implementación estuvo marcada por un vacío de aprendizajes institucionales, la nula exigencia de rendición de cuentas y una desconexión alarmante con los territorios de las comunidades locales. En lugar de convertirse en puentes entre el Estado y la ciudadanía, estos instrumentos se convirtieron en atajos burocráticos que esquivaron las problemáticas que aquejan a la comunidad. En contraste, el sexenio de Andrés Manuel López Obrador ha buscado impulsar instrumentos participativos como las consultas a pueblos indígenas. Por el contrario, en la práctica, su efectividad ha sido desigual. Como señala Fontaine (2015), “El fracaso de muchas políticas no reside en su concepción teórica, sino en la multiplicidad de actores políticos, niveles institucionales y procesos que intervienen en su ejecución” (Fontaine, 2015, p. 44).

1. Perspectiva de política pública: el diseño y los instrumentos.

Esta perspectiva resulta fundamental para comprender por qué, a pesar de los avances discursivos en los tres sexenios de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, siguen existiendo obstáculos estructurales en la integración de las comunidades indígenas. No basta con diseñar políticas participativas sobre el papel; el éxito de una política pública no depende únicamente de su diseño, sino de su capacidad real para materializarse en acciones efectivas y coherentes en el terreno. De acuerdo a este enfoque, Fontaine (2015) señala que la etapa de implementación se caracteriza por la incertidumbre, la necesidad de adaptación y una constante negociación entre actores políticos y sociales con intereses diversos. En la misma línea, Pressman y Wildavsky (1973), citados por el

propio Fontaine, advierten que, mientras mayor sea el número de agencias involucradas en el proceso de ejecución, mayor será también la probabilidad de que se pierdan decisiones, se distorsionen las intenciones originales o surjan conflictos entre actores sociales y políticos. Ambas perspectivas coinciden en que la efectividad de una política no depende únicamente del cumplimiento de sus objetivos formales, sino de su habilidad para transitar ese puente inestable mediante redes institucionales, donde el conflicto y la negociación forman parte inherente del proceso.

Los instrumentos de política pública suelen estar cuidadosamente diseñados; enfrentan serias dificultades al momento de su implementación. La transición del plano normativo a la práctica no es lineal, ya que está mediada por múltiples factores institucionales, organizacionales y sociales. Como indica la teoría de las ausencias en la implementación, no es suficiente con que el diseño de una política pública sea participativo o normativamente robusto; también es imprescindible garantizar la consistencia y articulación entre los diferentes niveles gubernamentales y los participantes implicados.

“Frecuentemente se presentan fallos, vacíos, retrocesos y modificaciones en el proceso de implementación, resultado de la variedad de actores políticos, perspectivas y compromisos que participan” (Fontaine, 2015, pp. 45-46).

Los tres sexenios muestran distintos diseños institucionales, pero enfrentan el mismo reto estructural: asegurar que las decisiones tomadas se traduzcan en beneficios tangibles para las comunidades, evitando que las desigualdades en la implementación mermen la efectividad de los instrumentos diseñados.

Los instrumentos no son simplemente elementos técnicos, sino las auténticas normas del juego que determinan quién establece, quién interviene, quién elige y quién queda excluido. En este caso, el poder está en los instrumentos que trascienden su dimensión técnica para convertirse en jugadas políticas, que revelan

prioridades, tensiones y conflictos institucionales. Estos no son neutros ni inocentes, pues “constituyen un dispositivo a la vez técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios” (Halpern, Lascoumes & Le Galès, 2019, p. 321).

2. Acerca del marco metodológico comparado.

Este análisis emplea un enfoque de política comparada, utilizando el marco metodológico que Patrick O’Neil sugiere. El uso de esta metodología permite determinar cómo las distintas administraciones federales en México toman decisiones, revelando patrones persistentes, rupturas y continuidades en el diseño de instrumentos de política pública orientados a proyectos de infraestructura. Por tanto, esta metodología comparada no solo permite establecer los instrumentos empleados en cada sexenio, sino que también sirve como herramienta crítica para demostrar las constantes históricas en la exclusión de las comunidades originarias.

En palabras de O’Neil, “La comparación nos obliga a alejarnos de nuestra experiencia particular para considerar otros modelos, otras instituciones y otros resultados” (2021, p. 21), algo que resulta indispensable si se desea construir políticas públicas más justas y participativas. Asimismo, el enfoque permite identificar patrones recurrentes en la selección e implementación de los instrumentos, en qué medida estas decisiones han favorecido la inclusión o perpetuado la exclusión de grupos indígenas históricamente marginados. Como advierte el autor, “la comparación no es solamente una herramienta metodológica; también es una forma de cuestionar nuestras propias suposiciones y las afirmaciones hechas por quienes están en el poder” (2021, p. 20). Esta afirmación resulta fundamental para comprender que, incluso bajo gobiernos que se autodefinen como progresistas, los instrumentos de política pública pueden reproducir patrones tecnocráticos.

En este trabajo se desarrolla una comparación intersexenal de tres proyectos distintos: Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) implementados

durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa; las Zonas Económicas Especiales (ZEE) impulsadas en la administración de Enrique Peña Nieto; y el Tren Maya, promovido bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El análisis se inscribe dentro de la perspectiva del Diseño de Sistemas Más Diferentes (Most Different Systems Design, MDSD) y tiene como propósito analizar tres gobiernos distintos con ideologías distintas, contextos normativos y marcos institucionales diversos, pero que comparten un patrón recurrente: la exclusión de las comunidades indígenas en la etapa de diseño de instrumentos de política pública.

3. Análisis de casos (Calderón Hinojosa-DUIS, Peña Nieto-ZEE, López Obrador-Tren Maya).

Con este enfoque, se escoge un método empírico para examinar tres mandatos presidenciales: Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). A través de este análisis se pretende comprobar cómo las decisiones institucionales sobre proyectos expresan modelos diferenciados de intervención pública. Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y el Tren Maya se emplean como modelos de referencia. Dichos proyectos comparten una lógica de intervención tecnocrática¹ que reproduce esquemas de exclusión. En particular, las comunidades originarias han sido sistemáticamente desplazadas de macroproyectos, lo cual cuestiona seriamente la calidad democrática del proceso.

Tal como advierte O'Neil, "la política comparada también nos ayuda a entender la relación entre libertad e igualdad" (2021, p. 24). En el caso mexicano, esa relación se encuentra profundamente desequilibrada cuando los beneficios del desarrollo se reparten de forma desigual y sin consulta previa. Reflejan una visión ideológica, una

¹Tecnocrático - se refiere a un sistema o enfoque en el que la suma de decisiones se basa en el conocimiento técnico y experiencia, en lugar de la representación política o la ideológica.
Technocratic Populism - ECPS. (s. f.). ECPS. [https://www.populismstudies.org/Vocabulary/technocratic populism/](https://www.populismstudies.org/Vocabulary/technocratic%20populism/)

lógica de poder de quién participa, quién decide y quién queda al margen. Así, el diseño de estos instrumentos termina reproduciendo las desigualdades estructurales, especialmente en territorios habitados por pueblos originarios.

3.1 El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa: Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).

Durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) se presentaron como un mecanismo e instrumento de política pública para orientar el crecimiento urbano, desde una perspectiva técnica-administrativa de mercado. La CONAVI impulsó esta propuesta con el propósito de crear espacios de vivienda completos que incorporaron servicios fundamentales y opciones de movilidad en áreas urbanizadas de forma organizada. Sin embargo, aunque se planteó como modelo participativo, en la práctica se limitó a consultas formales, sin mecanismos reales de corresponsabilidad local. Se presentó como una solución técnica, pero terminó omitiendo la participación comunitaria y con ello generando desigualdad urbana.

3.1.1 Análisis de los DUIS y su estructura dirigida al mercado.

El proyecto Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), en vez de atender las verdaderas necesidades de la población, se basó en un marco regulatorio que consiste en leyes federales y programas nacionales y lineamientos institucionales que en el discurso promovían sustentabilidad, equidad territorial y bienestar social. Con la incorporación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (2007-2012), impulsado por la CONAVI, este proyecto inicialmente arrancó con una visión de “ciudades competitivas y sustentables”; otorgaron prioridad a los criterios financieros y territoriales sobre los principios de equidad social. Los instrumentos utilizados privilegiaron a los desarrolladores privados mediante subsidios a la

demanda como "Esta es tu casa", créditos por parte de la Sociedad Hipotecaria Federal y certificaciones otorgadas, a través de avales emitidos por el Grupo de Promoción DUIS, se buscaba asegurar la factibilidad económica de las iniciativas (CONAVI, 2010).

Esta lógica de priorización financiera que impulsó los DUIS se consolidó con el Programa Nacional de Vivienda (2007-2012); los integró como una estrategia central para atender el rezago habitacional. Se estimuló la participación del capital privado en el contexto de la "vivienda verde" a través de sistemas de certificación y financiamiento, sin tener en cuenta las disparidades estructurales existentes en el territorio. Esta política de vivienda descartó totalmente el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades colectivas de derecho. No se establecieron criterios claros de inclusión, ni se contemplaron protocolos de consulta previa.

3.1.2 Análisis normativo de los DUIS.

El análisis crítico del marco normativo revela un diseño excluyente que, bajo el velo de la modernización, reprodujo patrones históricos de anulación hacia los pueblos indígenas y otros sectores vulnerables. A pesar de presentarse como un avance legal en materia de derechos, lo cierto es que uno de los pilares legales fue la Ley de Vivienda, modificada en 2006, que, a pesar de que establece el artículo 4.º constitucional sobre el derecho a la vivienda, acabó funcionando como una herramienta tecnocrática más distante de los principios de equidad y diversidad social que pretendía proteger. El artículo 1º indica que "sus estipulaciones son de orden público e interés social y buscan definir y regular la política nacional, los programas, las herramientas y los respaldos para que cada hogar tenga acceso a un alojamiento decoroso y digno" (DOF, 2006, p. 32). Este marco legal sirvió como base para que la CONAVI impulsara los DUIS como proyectos viables, integrales y supuestamente sustentables. En los hechos, estos instrumentos terminaron reforzando la desigualdad estructural que la misma ley pretendía erradicar.

Del mismo modo, la Ley General de Asentamientos Humanos vigente entre 2006 y 2012 incorporó principios normativos fundamentales para la planeación del desarrollo urbano. El artículo 2.º establecía que dicha planeación debía orientarse por el interés público y el artículo 11.º reconocía la necesidad de respetar la diversidad cultural y social en los asentamientos humanos. No obstante, esta normatividad resultó insuficiente: carecía de mecanismos operativos concretos para garantizar la participación de pueblos originarios, justo en un contexto donde los DUIS se proyectaban sobre territorios ejidales o comunales. La contradicción fue evidente, puesto que mientras en el papel se promovía inclusión, en la práctica se ignoraban las voces y derechos de quienes habitaban esos territorios desde generaciones atrás.

Este vacío legal se vuelve aún más alarmante cuando se contrasta con los compromisos internacionales asumidos por México. Particularmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un instrumento que establece obligaciones claras para los Estados. Por otra parte, el artículo 6º exige a los gobiernos consultar a las comunidades indígenas a través de métodos apropiados y a través de sus entidades representativas, en particular cuando se implementen acciones de tipo administrativo o legislativo que tengan la posibilidad de afectarles (OIT, 1989). Además, el artículo 15.º reconoce expresamente su derecho a participar en la gestión de los recursos naturales existentes en sus territorios. Por lo tanto, aunque el contexto internacional fomenta la consulta y el consentimiento, en el escenario nacional prevalece la exclusión y el silencio institucional.

La ausencia normativa no fue el único componente preocupante del diseño de los DUIS. También destacó su incapacidad para incorporar criterios culturales, territoriales y sociales en la planificación urbana. Lejos de reconocer los derechos colectivos de las comunidades originarias, se impuso una visión homogénea del desarrollo: una ciudad funcionalista y desvinculada de las realidades locales. Como señala López Rodríguez (2022), esta política “invisibiliza el conflicto social y reduce

la participación a procesos de consulta limitados” (p. 226), evidenciando una lógica estatal orientada al control más que al reconocimiento. No se respetaron los principios del Convenio 169 de la OIT, no se reconoció la existencia de derechos específicos y, mucho menos, se promovió un enfoque de planeación participativa basado en redistribución y justicia territorial. Por el contrario, los DUIS operaron como mecanismos que contribuyeron a la división territorial, al aislamiento social y a la marginación de las expresiones culturales.

Esta experiencia histórica permite comprender que la exclusión no es una falla del sistema, sino una consecuencia predecible del tipo de instrumentos seleccionados. Según “Los instrumentos inducen una forma particular de problematización de los asuntos públicos” (Halpern, Lascoumes y Le Galès, 2019, p. 322).

Además de la investigación normativa y del diseño institucional, el análisis empírico de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) posibilita detectar un modelo territorial que demuestra su preferencia por ser implementado en entidades con alta presencia de población indígena. El mapa que se presenta a continuación (página 17) identifica los estados donde se implementaron estos proyectos hasta julio de 2018, destacando las zonas consideradas como focos prioritarios de intervención institucional.

Localización de los proyectos DUIS hasta julio 2018



Fuente: Elaboración propia de Fernández Silva (2025), utilizando datos de RUV (2021) y OpenStreetMap (2021)

El mapa presentado permite identificar la distribución geográfica de los proyectos DUIS en México, evidenciando una cobertura amplia que se extiende a lo largo de las principales regiones del país: norte, centro, sur y sureste.

En particular, se observa una concentración significativa en entidades estratégicas como Baja California, Sonora, Durango, Morelos, Hidalgo, Puebla, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Esta configuración territorial pone de relieve la orientación geográfica del Proyecto DUIS, la cual no solo responde a criterios de planeación urbana, sino que también refleja la intención de abarcar zonas clave para el desarrollo económico y social del país.

3.1.3 Caso: Valle del Mezquital (Hidalgo)

En este caso, en el Valle del Mezquital, en el estado de Hidalgo, se localizan territorios históricamente habitados por comunidades indígenas otomíes. Municipios como Ixmiquilpan, Mixquiahuala, Santiago de Anaya y Alfajayucan constituyen ejemplos representativos de presencia indígena, arraigada donde el territorio no solo se concibe como un espacio físico, sino como un componente esencial de la identidad colectiva y de la reproducción a nivel social y cultural. Existen instrumentos normativos diseñados para proteger y promover los derechos de estos pueblos originarios. Uno de ellos es la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, la cual reconoce la autonomía², el derecho a la consulta previa, libre e informada, así como la obligación del Estado de garantizar condiciones para su desarrollo con enfoque intercultural. No obstante, esta ley presenta limitaciones en su aplicación efectiva, particularmente ante macroproyectos de infraestructura o iniciativas de desarrollo económico que implican la reconfiguración del uso del suelo y la alteración de los equilibrios comunitarios, sin medir procesos deliberativos adecuados.

3.2 El sexenio de Enrique Peña Nieto: Zonas Económicas Especiales (ZEE).

En el periodo de Enrique Peña Nieto, el Gobierno de México decidió utilizar las Zonas Económicas Especiales (ZEE) como un modelo de desarrollo enfocado en atraer inversión privada, bajo la promesa de impulsar el avance regional. Aunque este modelo de política pública se estableció durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, no fue imparcial, ya que mostró una perspectiva tecnocrática del desarrollo que marginó de manera activa a los grupos sociales más vulnerables. Las consultas y

²Autonomía- la capacidad de un grupo o entidad para tomar decisiones y gestionar sus propios asuntos. *Diccionario Usual del Poder*

Judicial - Diccionario - autonomía política. (s. f.). <https://dictionariouseusual.poderjudicial.go.cr/index.php/diccionario/autonom%C3%ADa-pol%C3%ADtica>

los análisis de impacto se limitaron a meras formalidades, y la participación de los nativos se utilizó como instrumento de legitimación, sin asegurar derechos ni procedimientos obligatorios de decisión.

3.2.1 Análisis de las ZEE y su diseño orientado al progreso sin territorio.

El diseño y la implementación de las Zonas Económicas Especiales en México se apoyaron en un entramado normativo que recurrió a sofisticados instrumentos jurídicos y técnicos. El programa fue originado con la publicación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) el 1 de junio de 2016, lo cual facultó al Ejecutivo Federal a establecer zonas mediante decretos presidenciales. En términos institucionales, se creó la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE), como órgano descentralizado encargado de su gestión.

Este conjunto de decisiones revela un uso estratégico de los instrumentos de política pública que, según la tipología de Lascoumes y Le Galès (2007) y las categorías de Christopher Hood (1986), plantea un diseño tecnocrático orientado a la atracción de capital, aunque carece de mecanismos que garanticen la corresponsabilidad democrática.

El diseño institucional de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) se constituyó sobre la promesa de generar desarrollo económico sostenible en regiones con alto rezago social. Sin embargo, el discurso legal y técnico encubrió una racionalidad excluyente, orientada a favorecer la inversión privada sin asegurar derechos colectivos ni procesos de corresponsabilidad territorial con los pueblos indígenas.

3.2.2 Análisis normativo de las ZEE.

La normativa principal del proyecto fue la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, establecida en 2016. Dicha normativa facultó al poder Ejecutivo Federal para delimitar de manera unilateral los polígonos de intervención, centralizado en las

decisiones estratégicas y dejando fuera a las comunidades locales de los procesos de deliberación territorial. Esta misma ley operó bajo una influencia política que configuró un esquema de incentivos fiscales, laborales y administrativos dirigidos a los inversionistas, sin incorporar salvaguardas sociales reales. En consecuencia, las ZEE respondieron a una racionalidad que subordinó la diversidad sociocultural de los territorios. Como ha señalado la Cámara de Diputados (2016), el discurso sobre la superación de la pobreza y la inclusión se acompañó del uso de instrumentos institucionales diseñados para atraer capital privado, pero no para garantizar la participación efectiva de las comunidades.

Esta combinación de decisiones basadas en criterios técnico-administrativos, normas autorreferenciales y ausencia de mecanismos vinculantes se ejemplifica con lo que mencionan los autores Pressman y Wildavsky (1984), que llaman una “implementación simbólica”, en la que el diseño no persigue resultados concretos, sino legitimidad discursiva frente a demandas sociales.

Entre 2017 y 2018, el gobierno federal formalizó, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación 2016, la creación de siete Zonas Económicas Especiales (ZEE) en distintas regiones del país. Estas zonas fueron ubicadas estratégicamente en los estados de: Progreso (Yucatán), Salina Cruz (Oaxaca), Dos Bocas (Tabasco), Coatzacoalcos (Veracruz), Puerto Chiapas (Chiapas) y Campeche (Campeche).

A continuación, se presenta un mapa (página 21) que permite observar la ubicación geográfica de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en México y su vinculación territorial con comunidades locales. Esta representación cartográfica constituye una herramienta clave para analizar la implementación de estos proyectos en regiones potencialmente afectadas.

Localización de las Zonas Económicas Especiales (El Economista)



Fuente: Elaboración de la AFDZEE, Con base El Economista Staff (2018, 18 de Abril).

La ruta crítica mostrada en la parte inferior del gráfico coincide con los instrumentos normativos y administrativos analizados en este trabajo, entre ellos: La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE), los decretos presidenciales, la coordinación con la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE) y los permisos otorgados a los administradores integrales para intervenir en terrenos privados. Este marco institucional confirma que el diseño de las ZEE respondió a una lógica orientada a beneficiar al capital privado mediante incentivos fiscales y facilidades regulatorias, al tiempo que marginó los mecanismos de participación social y los procesos de consulta con comunidades indígenas, como se documenta a lo largo de este ensayo.

Además, la ubicación geográfica de las ZEE muestra una posible distribución en zonas donde podría haber habido un desarrollo más amplio. Dicho esto, el mapa anteriormente presentado orienta una tendencia significativa hacia su establecimiento en entidades federativas con alta proporción de población indígena, particularmente en regiones como: Chiapas, Oaxaca y Tabasco. Esto demuestra que, si se hubiera puesto en marcha el proyecto, se habría notado un desarrollo en esas áreas.

3.2.3 Caso: Salina Cruz (Oaxaca).

En el mandato de Enrique Peña Nieto, se seleccionó a la región de Salina Cruz, situada en el estado de Oaxaca, como una de las siete Zonas Económicas Especiales (ZEE). Esta zona, caracterizada por una fuerte presencia del pueblo zapoteca, abarca territorios como: Tehuantepec, Juchitán y San Pedro Comitancillo. No obstante, el proceso de delimitación de la Zona Económica Especial se llevó a cabo sin respetar los principios fundamentales del derecho internacional indígena: no se realizó una consulta previa, libre e informada, ni se reconocieron los sistemas normativos propios de las comunidades. En consecuencia, el diseño de esta política pública se apartó de los principios establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular de los artículos 19.º y 32.º que obligan a los Estados a llevar a cabo procesos de consulta previa con los pueblos originarios antes de autorizar proyectos que afecten directamente sus territorios (ONU, 2007).

Lascoumes y Le Galès (2007) caracterizan como una aplicación instrumental del territorio que prescinden de su dimensión sociocultural. Al establecer decisiones unilaterales, sin incorporar verdaderos canales participativos, se dejó de lado la configuración institucional de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), especialmente en el Istmo de Tehuantepec, una zona caracterizada por la resistencia histórica de las comunidades indígenas.

Finalmente, a pesar del despliegue institucional y del respaldo legal, las Zonas Económicas Especiales (ZEE) fueron canceladas por la administración de Andrés Manuel López Obrador en abril de 2019. El argumento presidencial señaló que el proyecto no cumplió con sus objetivos y que priorizaba los intereses de grandes corporaciones sin generar beneficios tangibles para las comunidades locales (El economista, 2019). Esta cancelación temprana puso en evidencia las limitaciones estructurales del modelo institucional adaptado, así como la desconexión entre su diseño centralizado y las condiciones sociales del territorio.

3.3 El sexenio de Andrés Manuel López Obrador: El Tren Maya.

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el proyecto del Tren Maya se desarrolló con un diseño centrado en la atracción de inversiones y la conectividad territorial, orientado a criterios logísticos. En este contexto, los pueblos indígenas fueron incorporados de manera limitada, principalmente a través de mecanismos de consultas, como asambleas informativas o encuestas no vinculantes. A pesar del reconocimiento formal de marcos internacionales sobre derechos colectivos, no se garantizó una participación efectiva ni se modificaron sustancialmente las condiciones estructurales que enfrentan las comunidades originarias.

3.3.1 Análisis del Tren Maya: FONATUR y SEDENA como actores clave.

El 19 de noviembre de 2019, el proyecto del Tren Maya fue avalado mediante un decreto presidencial que lo catalogó como una obra prioritaria y de seguridad nacional (DOF, 2019). Esta decisión no solo aceleró su ejecución administrativa, sino que facilitó la adquisición de tierras, la anulación de procedimientos ordinarios y la concentración del control operativo en dependencias federales como la SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional) y el FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo). Aunque esta medida se justificó bajo el discurso del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), orientado a un modelo de desarrollo inclusivo y

regionalmente equilibrado, en la práctica reflejó una lógica centralista que relegó la participación social. En este contexto, el decreto funcionó como un instrumento para blindar el proyecto frente a posibles resistencias comunitarias y asegurar el control territorial.

La gestión del proyecto del Tren Maya ha estado liderada principalmente por FONATUR, cuya función técnica se ha encargado en la planeación y ejecución del proyecto, el cual se implementó sin mecanismos de participación comunitaria indígena. A pesar del discurso oficial sobre desarrollo incluyente, en la práctica se impusieron formas de administración vertical y militarizada, subordinando el interés colectivo a la lógica del capital turístico e inmobiliario.

3.3.2 La consulta que no fue.

En cuanto a los instrumentos participativos, se implementaron mecanismos limitados e insuficientes. A pesar de que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador aseguró haber consultado a los pueblos originarios, diversos organismos internacionales cuestionaron su validez. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ONU-DH, 2019), señalaron que la consulta no fue anticipada y que no tuvo representatividad. Asimismo, se documentaron deficiencias en el acceso a la información, la falta de adecuación cultural de los procedimientos y la exclusión de autoridades tradicionales de los pueblos nativos.

El Tren Maya atraviesa regiones estratégicas del sur-sureste mexicano, recorriendo los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, donde se concentran importantes reservas naturales, zonas arqueológicas y una alta densidad de población indígena, particularmente de pueblos mayas. El trazado ferroviario proyectado no es neutro: responde a una lógica territorial funcional al turismo, la conectividad y la inversión, más que a criterios de justicia o consulta comunitaria.

En el siguiente mapa se muestra la localización geográfica del recorrido oficial del convoy, el cual ha sido diseñado para aprovechar la infraestructura de la carretera y ferroviaria preexistente, así como para conectar polos turísticos como Palenque, Campeche, Mérida, Tulum, Playa del Carmen y Cancún. Esta ruta, sin embargo, también atraviesa territorios habitados históricamente por comunidades indígenas, muchas de las cuales no fueron consultadas de manera efectiva sobre los impactos del macroproyecto en sus modos de vida, organización y vínculos con el territorio.



Fuente: Sitio oficial de López Obrador, presidente de México, EL PAIS Recuperado de: <https://sipaz.wordpress.com/2018/08/30/mexico-propuesta-del-gobierno-de-amlo-tren-maya-para-recorrer-los-estados-del-sur-del-pais-y-atraer-mas-turismo/>

Como muestra en el mapa, el recorrido del Tren Maya conecta ciudades clave como Palenque, Mérida, Valladolid, Tulum y Cancún, bajo una lógica territorial que articula el turismo, conectividad y polos de desarrollo económico. Aunque este trazo coincide con zonas de alta densidad poblacional y atractivo turístico, se observa también la presencia histórica de comunidades indígenas y los impactos sobre sus territorios.

3.3.3 Caso: En Palenque (Chiapas) y en Quintana Roo (Tramo 5).

Específicamente, en el municipio de Palenque, en el estado de Chiapas, hay comunidades con presencia indígena, como los tseltales y choles, como Pakal-Ná y Nueva Esperanza, que fueron afectadas por desplazamientos, fragmentación territorial y ausencia de compensaciones productivas. En el Tramo 05, que recorre una parte de Quintana Roo (Tulum, Akumal, Chemuyil y Xpu-Ha), se ha denunciado la demolición de cuevas, cenotes, y sistemas de agua subterránea, así como la afectación directa a habitantes mayas que no fueron consultados debidamente.

Cuando el progreso se impone sin reconocer los derechos colectivos ni los sistemas normativos de los pueblos indígenas, la modernización termina siendo una forma más sofisticada de despojo. El caso del Tren Maya es una clara muestra de esta paradoja: se lleva a cabo una reconfiguración autoritaria del territorio que menosprecia las voces, todo ello bajo un discurso de bienestar social e inclusión territorial.

La comparación se convierte en un instrumento estratégico y metodológico por su habilidad para aclarar las decisiones políticas que, pese a ser formuladas en contextos diferentes, replican patrones estructurales compartidos. En este caso, la comparación entre los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador permite evidenciar cómo tres gobiernos, con discursos ideológicos divergentes, diseñaron instrumentos de política pública que excluyeron sistemáticamente a los pueblos indígenas.

4. Tres instrumentos de política pública, tres sexenios y una misma demanda social.

En síntesis, los hallazgos del análisis comparado, elaborados con base en el enfoque del Diseño de Sistemas Más Diferentes (MDSD) propuesto por O'Neil, se presenta en una matriz comparativa que incluye los componentes normativos más relevantes, las clases de instrumentos, los mecanismos de participación y los resultados vinculados con la inclusión o exclusión de grupos indígenas. Esta matriz, elaborada

a partir del examen de tres proyectos desarrollados en distintos sexenios, los DUIS, las ZEE y el Tren Maya, se incorpora como anexo final de este trabajo con el propósito de reforzar el análisis y facilitar la comparación empírica de los casos estudiados.

El análisis comparativo evidencia que cada proyecto respondió a problemáticas de carácter estructural: en el caso de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), al déficit de vivienda; en las Zonas Económicas Especiales (ZEE), al rezago económico regional; y en el Tren Maya, a la baja conectividad territorial. No obstante, las características principales y los impactos observados indican que las estrategias privilegiaron criterios técnicos, administrativos y económicos por encima de un enfoque integral de justicia territorial.

Asimismo, se identifica que la formulación del diagnóstico en los tres casos se realizó desde perspectivas centralizadas, sin incorporar procesos de construcción participativa. Como consecuencia, la definición de objetivos y la evaluación de alternativas se orientaron prioritariamente hacia metas de inversión, expansión de infraestructura y dinamización económica, sin garantizar mecanismos inclusivos que consideraran la diversidad sociocultural de los territorios.

Aunque los marcos normativos incluyeron principios de equidad y mencionaron instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no se aplicaron los procedimientos de consulta previa, libre e informada con efectos jurídicamente vinculantes. Ello revela una brecha significativa entre el diseño formal y la ejecución, así como la persistencia de limitaciones estructurales en los instrumentos de política pública.

En conjunto, los hallazgos muestran que, a pesar de las diferencias ideológicas y programáticas de cada administración, los tres casos comparten una misma demanda social no resuelta: la integración efectiva de las comunidades indígenas en las resoluciones que impactan sus territorios. Este carencia en la etapa de diseño

condiciona la eficacia de la implementación y contribuye a reproducir patrones históricos de exclusión.

Conclusión.

En definitiva, a lo largo de este ensayo, permea una mirada crítica y comparativa sobre los instrumentos de política pública implementados en tres sexenios distintos, tres proyectos distintos. Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables, las Zonas Económicas Especiales y el Tren Maya muestran una misma estructura: políticas incorrectamente aplicadas, estructuras dirigidas por intereses políticos que favorecen a algunos, oscureciendo los derechos y silenciando la participación.

El llamado “progreso”, sexenio tras sexenio, se ha construido como una promesa que brilla desde el centro, pero oscurece los márgenes. Bajo esa luz, lo que se nombra como “desarrollo” muchas veces encumbra una retórica de justificación del despojo. No es un trámite técnico, sino un acto político de quién define, quién entra, quién decide y quién queda fuera.

Este ensayo no se limita a la denuncia, sino que plantea un llamado urgente: encaminado a repensar el diseño de los instrumentos desde una lógica de justicia territorial, pluralismo jurídico y soberanía comunitaria. Hacer política pública no es solo resolver problemas: es decidir cómo se define el problema, quién tiene voz para nombrarlo y qué saberes se consideran legítimos en su abordaje. El diseño no debe partir solo del centro técnico, sino del borde vivo donde habitan las comunidades indígenas, la historia y la memoria.

En este sentido, la política pública no puede seguir tratándose como una técnica de gobierno, sino como un campo profundamente político, donde el Estado toca la realidad. Y si esa realidad está hecha de territorios, cuerpos y memorias colectivas, entonces el diseño debe comenzar, no para administrar, sino para reconocer. Es crucial que ese contacto no sea violento, excluyente o fracturado.

Esta reflexión crítica abre un horizonte, que quisiera explorar a fondo en mi formación de posgrado: repensar el diseño de instrumentos en contextos de alta conflictividad social y diversidad territorial, con un enfoque cultural deliberativo y normativo. Ya no basta con diagnosticar el daño: es tiempo de imaginar instituciones que escuchen antes de imponer, que acompañen en lugar de administrar, y que transformen sus métodos desde el territorio y no desde el escritorio.

Es posible y necesario que se vuelva a mirar a los pueblos indígenas no como obstáculos al desarrollo, sino como aliados estratégicos para repensar el futuro común. Quiero aportar a esa transformación desde la investigación aplicada, la observación de campo, el diseño normativo y el diálogo intercultural.

Si el instrumento representa el enlace entre el Estado y la sociedad, debemos garantizar que ese enlace no sea un canal de imposición, sino una ruta de encuentro. Porque al final, cada política pública es un espejo: en ella se reflejan nuestras prioridades, nuestras ausencias, nuestros silencios y también nuestras esperanzas.

Por eso, hacer política pública no es solamente resolver problemas, es decidir quién tiene voz para imaginar el mundo que viene.

Referencias

Bonfil Batalla, G. (1987). *México profundo: Una civilización negada* (2.^a ed.). Grijalbo. Recuperado de https://docs.enriquedussel.com/txt/Textos_200_Obras/Filosofias_pueblos_originarios/Mexico_profundo-Guillermo_Bonfil.pdf

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2010). *Vivienda sustentable en México: Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)*. https://www.conavi.gob.mx/images/documentos/sustentabilidad/2b_Vivienda_Sustentable_en_Mexico.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo. (2010). *Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo* (última reforma: 15 de junio de 2023). Instituto de Estudios Legislativos. <https://mexico.justia.com/estatales/hidalgo/leyes/ley-de-derechos-y-cultura-indigena-para-el-estado-de-hidalgo/>

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados. (2019, 19 de noviembre). *Ley Federal de Austeridad Republicana [PDF]*. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfar/LFAR_orig_19nov19.pdf

De Maillard, J. y Kübler, D. (2016). Capítulo 5. Las instituciones como determinantes de las políticas públicas. *Análisis de políticas públicas* (pp. 137-166). Grenoble University Press. <https://shs.cairn.info/analyser-les-politiques-publiques--9782706124082-page-137?lang=fr>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2006). *Ley de Vivienda* (última reforma DOF 14-06-2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2016). *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*. (última reforma: DOF 01 de abril de 2024) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf>

El Economista. (2018, 18 de abril). *ZEE listas para albergar a inversionistas*. El Economista.

<https://www.economista.com.mx/estados/ZEE-listas-para-albergar-a-inversionistas-20180418-0015.html>

Fernández Silva, P. Y. (2025). Las limitaciones de los DUIS en el marco de la política de vivienda en México. *Economía Sociedad Y Territorio*, 25, e2089.

<https://doi.org/10.22136/est20252089>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. FLACSO. Antropos y FLACSO Ecuador. Recuperado de

https://dpp2017blog.files.wordpress.com/2017/06/libro_app.pdf

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). *Instrumento*. En L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 321–330). Presses de Sciences Po.

<https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2019.01.0321>

Hernández, L. (2019, 26 de abril). *AMLO pone fin a Zonas Económicas Especiales*. *El Economista*. Recuperado de

<https://www.economista.com.mx/estados/AMLO-pone-fin-a-Zonas-Economicas-Especiales-20190426-0026.html>

INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020: Porcentaje de población indígena por entidad federativa*.

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (10 de septiembre de 2017).

Etnografía del pueblo zapoteco del Istmo de Tehuantepec (Binnizá). Gobierno de México. Recuperado el 3 de abril de 2021, de

<https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-zapoteco-del-istmo-de-tehuantepec-binniza>

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

López Rodríguez, B. O. (2022). *La evaluación en México, una política fragmentada*. Estudios Políticos (México), (57), 207–238.

<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2022.57.83742>

Núñez Rodríguez, V. (2020). *Los misteriosos 'polos de desarrollo' del Tren Maya*. En Bajotierra Ediciones. Recuperado de

<https://bajotierraediciones.com/wp-content/uploads/2022/04/tren-maya-enero-vf.pdf>

O'Neil, P (2022). *Fundamentos de política comparada* (pp. 16-50). Alianza Editorial

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019, publicado en diciembre). *ONU–DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia* [Comunicado de prensa].

Recuperado de

<https://hchr.org.mx/comunicados/onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia/>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Pérez, A., Gómez, R. & Martínez, S. (2022). *El Tren Maya y sus procesos sociales* (2021–2022). Revista de Estudios Regionales de México, 15(2). Recuperado de

<https://www.redalyc.org/journal/7238/723879721003/>

Pinson, G. (2005). Capítulo 5: *El proyecto urbano como instrumento de acción pública*. En P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 199–233). Presses de Sciences Po.

<https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0199>

Ramos, R. (2023, 18 de mayo). *SCJN invalida decreto de AMLO que blinda proyectos prioritarios como de seguridad nacional*. El Economista.
<https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-invalida-decreto-de-AMLO-que-blinda-proyectos-prioritarios-como-de-seguridad-nacional-20230518-0044.html>

Revista Común. (2020, 16 de junio). *El Tren Maya: entre el derecho a la consulta previa, libre e informada y el neoindigenismo*.
<https://revistacomun.com/blog/el-tren-maya-entre-el-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada-y-el-neoindigenismo/>

SHF (Sociedad Hipotecaria Federal) (2010). *Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables DUIS*. CMIC.
<https://goo.su/yzlC>

Villarreal Cantú, E. (202, noviembre 6). *Diseño e instrumentos de políticas públicas* [Video]. Red de Políticas Públicas UANL. YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=AFO8VX0XUYY>

Anexo

Matriz comparativa de instrumentos de política pública en tres sexenios (MDSO según O' Neil).

Sexenio/ Proyecto	Marco Normativo	Tipo de instrumentos aplicados	Mecanismos de participación ciudadana / indígena	Resultados en inclusión o exclusión.
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) Desarrollo Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).	Ley de vivienda (2006). Ley General de Asentamientos Humanos. Programa Nacional de vivienda (2007-2012). Convenio 169 de la OIT (sin aplicación efectiva).	jurídicos: leyes, programas nacionales, reglamentos. Financieros: subsidios "Esta es tu casa", créditos SHF, certificaciones DUIS. Simbólicos: discurso de "vivienda verde" y ciudades sustentables.	Consultas formales no vinculantes; ausencia de protocolos de consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas.	Exclusión estructural: priorización del mercado inmobiliario sobre la participación comunitaria; no se reconocieron derechos colectivos ni se incorporaron criterios culturales o territoriales.
Enrique Peña Nieto (2012-2018) Zonas Económicas Especiales (ZEE).	Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (2016). Decretos presidenciales (2017-2018). Creación de la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales (AFDZEE).	Jurídicos: leyes Financieros: incentivos fiscales, facilidades regulatorias. Administrativos: permisos a administradores integrales. Simbólicos: narrativa de "superación de la pobreza".	Consultas limitadas a formalidades; sin procesos de corresponsabilidad territorial; ausencia de mecanismos vinculantes con pueblos indígenas.	Exclusión activa: diseño tecnocrático orientado a la atracción de capital; subordinación de la diversidad sociocultural a objetivos económicos; canceladas en 2019 por falta de resultados.

<p>Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) Tren Maya.</p>	<p>Decreto Presidencial de Prioridad Nacional y Seguridad Nacional (2019).</p> <p>Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024).</p> <p>Convenio 169 de la OIT (referencia discursiva, no aplicada plenamente).</p>	<p>Jurídicos: decretos, cambios en normatividad para agilizar obras.</p> <p>Administrativos: control por FONATUR Y SEDENA.</p> <p>Participativos: consultas y asambleas informativas no vinculantes.</p> <p>Simbólicos: discurso de “desarrollo para el sureste” y “justicia territorial”.</p>	<p>Consultas cuestionadas por ONU-DH y CIDH por falta de anticipación, representatividad y adecuación cultural.</p>	<p>Inclusión limitada: reconocimiento formal de marcos internacionales, pero sin garantizar participación efectiva; impactos negativos sobre territorios y formas de vida de comunidades indígenas (mayas).</p>
---	---	--	---	---

