

# ¿CONTINUIDAD O DISRUPCIÓN? UNA CARACTERIZACIÓN DEL CAMBIO PARADIGMÁTICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO<sup>1</sup>

*CONTINUITY OR DISRUPTION? A CHARACTERIZATION  
OF THE PARADIGMATIC CHANGE IN PUBLIC POLICIES  
THROUGH URBAN POLICY IN MEXICO*

Jason Alexis Camacho Pérez\*

**RESUMEN:** Este artículo analiza los enfoques y escuelas del cambio en políticas públicas. A través de la evolución de la política urbana federal en México y utiliza de manera minimalista (Beach & Pedersen, 2019) la metodología de rastreo de procesos para explicar el cambio en dos momentos: 1993 y 2016. El objetivo es responder a la pregunta ¿qué tipo de cambios ocurrieron en la política urbana de México? La hipótesis es que estos cambios fueron de corte paradigmático-graduales (Howlett y Cashore, 2009). Las conclusiones sugieren que el enfoque en el cambio puede ser útil para entender momentos críticos en el proceso de las políticas públicas.

**Palabras clave:** *estudio de políticas públicas, política urbana, cambio de políticas, cambios paradigmáticos, rastreo de procesos*

Recibido: 11/03/2023 | Aceptado: 6/06/2023

\* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por la UNAM, institución donde se desempeña como profesor de asignatura de las Facultades de Ciencias Políticas y Sociales y de Arquitectura. Actualmente funge como Secretario Ejecutivo del Comité Operativo de Seguimiento de Políticas Públicas y Programas del Consejo Nacional de Vivienda. Colabora en el proyecto de investigación “Teorías actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México” de la UNAM y es fellow del proyecto “Consolidación de la Corrupción en Procesos Sub-nacionales de Política Pública” del CIDE.

<https://orcid.org/0000-0003-4003-3264>

Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México

[jacamacho@politicas.unam.mx](mailto:jacamacho@politicas.unam.mx)

@jasoncp\_94

1 Este artículo se realizó con apoyo del proyecto de investigación PAPIIT IN307919 “Tendencias actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México”, financiado por la Dirección General de Personal Académico de la UNAM.

**ABSTRACT:** This article analyzes the approaches and schools of change in public policies. Through the evolution of federal urban policy in Mexico and uses the process tracing methodology in a minimalist way (Beach & Pedersen, 2019) to explain the change in two moments: 1993 and 2016. The objective is to answer the question: What kind of changes occurred in Mexico's urban policy? The hypothesis is that these changes were paradigmatic-gradual (Howlett and Cashore, 2009). The conclusions suggest that the focus on change can be useful to understand critical moments in the public policy process.

**Keywords:** *public policies study, urban policy, policy change, paradigmatic changes, process tracing*

Submitted: 11/03/2023 | Accepted: 6/06/2023

## INTRODUCCIÓN

“Toda política es un cambio de política (*All policy is policy change*)” pregonaron Hogwood & Peters en 1983. Posterior a esa época el debate se ha ampliado buscando comprender “los cambios en la política (*changes within policy*) y los cambios de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017, p. 54); su clasificación como cambios incrementales o paradigmáticos (Hall, 1993), la velocidad del cambio (Howlett & Cashore, 2009); sus motores (Harguindeguy, 2015) y de manera más reciente, comprobar si hay conexión entre el cambio de políticas y la resolución de los problemas públicos.

Por lo tanto, es importante analizar el enfoque del cambio como una perspectiva que permita ir más allá de los límites del enfoque cíclico de las políticas y entender ¿Qué es el cambio? ¿Por qué cambian las políticas? ¿Cómo medirlo? ¿Qué tipos de cambio hay? ¿Cuáles son los motores del cambio?

En este sentido, el objetivo de este trabajo es analizar las diferentes escuelas y enfoques del cambio en políticas públicas y su aplicación como marcos explicativos de los cambios paradigmáticos en la política urbana de México, partiendo de la pregunta ¿De qué tipo han sido los cambios en la política urbana de México en 1993 y 2016? Como hipótesis, se plantea que el cambio en la política urbana de 1993 fue de corte incremental-rápido, mientras que el de 2016 fue de tipo paradigmático-gradual (Howlett & Cashore, 2009).

Para ello, en el primer apartado se explica qué es el cambio de políticas públicas; en el segundo se describe la evolución de la política urbana federal en México; en el tercero se describen dos momentos de cambio paradigmático a través de la metodología de rastreo de procesos y, por último, se ofrecen conclusiones en torno a los aportes del enfoque del cambio para comprender momentos decisionales en el proceso de las políticas públicas.

## EL CAMBIO EN/DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios del cambio de políticas se enmarcan primordialmente en los denominados estudios de política (*policy studies*), perspectiva bajo la cual se busca comprender la lógica causal que orienta las decisiones en torno a una política a través de un análisis ex post, tomando en cuenta el contexto económico, institucional y social, así como los actores particulares que buscan incidir en un campo determinado de política en un momento dado.<sup>2</sup>

El interés por estudiar dicho enfoque es consecuencia de los resultados de los procesos de implementación de una política, ya que si éstos “no detonan ni generan los cambios esperados en el estado de cosas que constituye el problema público a resolver, se abre la necesidad dilucidar si se requieren cambios en la política (*changes within policy*) o de plano un cambio de política (*change of policy*)” (del Castillo, 2017, p. 54). Mientras los primeros aluden a cambios técnicos y de calibración,<sup>3</sup> los segundos se refieren un cambio radical o sustitución en los fines, problemas y orientación de la política.

Por otra parte, la discusión y análisis del enfoque del cambio encuentra un común denominador al reconocer (Capano, 2009; Cruz-Rubio, 2012; del Castillo, 2017; Harguindeguy, 2015) que el cambio es una variable dependiente, mientras el contexto y motores del cambio (ideas, intereses, cambios partidistas, conflictos, imagen de la política) actúan como variables independientes configurando por tanto el diseño de las políticas.

Por lo que la discusión no se debe limitar en su ontología (el cambio existe), sino en su epistemología (cómo estudiamos el cambio) y su metodología (cuáles son los pasos, métodos y perspectivas para abordar el cambio). Por lo tanto, es importante conocer y examinar los distintos subenfoques para entender el cambio en las políticas y si estas perspectivas están orientadas a la resolución de problemas públicos.

Las propuestas teóricas para estudiar el cambio de políticas se han convertido en aportes de lo más interesantes y complejos en el estudio de las políticas públicas durante los últimos 30 años. La proliferación de subenfoques ha encontrado diversas aristas y métodos para el abordaje del cambio como objeto de estudio. En este sentido, se pueden ubicar, en primer lugar, dos posicionamientos diferenciados a través del tiempo: la antigua ortodoxia u ortodoxia incremental y la nueva ortodoxia (Howlett & Cashore, 2009).

2 Estas variables son lo que se conoce como el análisis transversal y longitudinal. El primero se enfoca en la tipología de políticas y los tipos de problemas y conflictos que generan en el sistema político (por ejemplo, si son regulatorias o redistributivas), mientras que el segundo se centra en estudiar un problema público específico a través del tiempo, aludiendo a que éstos son dinámicos y no se mantienen estáticos. (Baumgartner & Jones, 2009, p. 40).

3 Agradezco esta precisión a las o los revisores del artículo. Incluso la literatura más reciente ha prestado un mayor énfasis en este aspecto los componentes menos estudiados y comprendidos de la política son aquellos a nivel micro, a pesar de que estos componentes son típicamente clave para afectar el mundo de la práctica política, ya que es a través de las especificaciones de objetivos y las calibraciones de instrumentos que se puede moldear el diseño de políticas, determinando qué tipo de efectos se pueden tener en la realidad (véase Howlett, Ramesh & Capano, 2023).

La primera, se asocia con el enfoque incremental de las políticas, bajo el cual los cambios no son radicales sino marginales y se entienden como aproximaciones en lapsos amplios de tiempo para atender una problemática, por lo que se entiende como un sinónimo de estabilidad. Bajo esta corriente se pueden ubicar las siguientes perspectivas:

1. Incremental, la cual se basa en ajustes graduales que no desestabilicen la prestación de programas o servicios, considerando que 1) la elección de valores y objetivos va de la mano con el análisis empírico; 2) que el análisis medios-fines es limitado o inadecuado; 3) una ‘buena política’ es en la que varios actores están de acuerdo y 4) que se reduce o elimina la dependencia de la teoría (Lindblom, 1959; Lindblom, 1979).
2. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (AID), en donde el cambio incremental es una norma y proceso evolutivo y se centra en el individuo racional como un promotor que, a través de la acción colectiva y la toma de decisiones racionales, altera el orden establecido modificando reglas y acuerdos institucionales (Ostrom, 2007).

La segunda, alude al denominado enfoque paradigmático en el que el cambio ha sido tratado como un proceso anormal, atípico, relativamente inestable y generalmente de corta duración asociado con cambios en los fines de las políticas (Howlett & Cashore, 2009; Baumgartner & Jones, 2009). Desde este posicionamiento, destacan las siguientes propuestas:

1. Las Corrientes Múltiples (*Multiple Streams Framework*), el cual parte de la premisa de que los problemas, la política (agentes del sistema político) y las políticas públicas (respuestas institucionales) son corrientes que al sumarse impulsadas por emprendedores estratégicos (*strategic entrepreneurs*), los cuales buscan generar un cambio en ciertas políticas, haciendo confluir los problemas, la política y las soluciones para generar ventanas de oportunidad (*policy window*), las cuales se abren durante un tiempo limitado para impulsar alternativas y modificaciones a través de la incidencia en los formuladores de las políticas (*policy makers*) (Kingdon, 1984).
2. Coaliciones promotoras (*Advocacy Coalitions Framework*) (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993), el cambio en las políticas es un proceso orientado por el aprendizaje, el cual se fundamenta en las enseñanzas de legados del pasado, las experiencias de otros países (transferencia y difusión de políticas) (Rose) o en comprender qué fallo y qué no en el proceso de políticas (Hall, 1993). Dichos cambios son impulsados por coaliciones promotoras o de defensa, los cuales “son grupos que se unen sobre la base de un conjunto

compartido de creencias sobre un tema o problema en particular” (Birkland, 2007, p. 69).

3. Equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium Framework*), el cual parte de la premisa de que los sistemas políticos nunca están en equilibrio y éstos pueden mantenerse gracias a la estabilidad de instituciones políticas fuertes y la definición de problemas procesados por esas instituciones, por lo que la regla se basa en amplios períodos de equilibrio y cortos pero rápidos momentos de cambio impulsados por modificaciones en la imagen de la política, la destrucción de un monopolio de políticas y el canal institucional por el que se logra (Baumgartner & Jones, 2009).

Para Capano y Howlett muchos estudios no han logrado comprender las premisas epistemológicas y metodológicas del cambio, además de que la naturaleza focalizada del estudio del cambio ha implicado límites en cuanto a sus alcances, ya que diferentes estudios se centran en diferentes dimensiones del proceso de cambio y destacan una dimensión, pero ignoran otras (John, 2003; Cruz-Rubio, 2012).

Una de esas dimensiones gira en torno al término ‘paradigmático’ retomado por Peter Hall que alude a la propuesta acuñada por Thomas Kuhn para referirse a los avances científicos revolucionarios en la historia de las diferentes ciencias. Los aportes de Hall, valga la redundancia, ha sido paradigmáticos debido a la categorización que hace en torno a los niveles del cambio por lo que puede atravesar una política pública:

1. *Cambios de primer orden*: los cuales se centran en la calibración de instrumentos de política.
2. *Cambios de segundo orden*: Creación de nuevos instrumentos de política.
3. *Cambios de tercer orden*: Nueva definición de problemas de política, nuevas orientaciones y por tanto nuevas políticas sectoriales.

Los cambios de primer y segundo orden se refieren a cambios particularmente incrementales generados de manera endógena en las instituciones y políticas, mientras que los cambios de tercer orden son los que consideraríamos cambios paradigmáticos, los cuales son “un proceso en el que hay una realineación fundamental de la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, ocurre solo cuando las instituciones políticas mismas se transforman” (Howlett & Cashore, 2009, p. 31).

La discusión actual ya no se centra en si lo ideal son los cambios incrementales o paradigmáticos ya que los estudios actuales han buscado reconciliar ambas posturas, puesto que “los períodos de adaptación marginal y transfor-

mación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de ‘equilibrio puntuado’ de cambio de política” (Howlett & Cashore, 2009, p. 34; Baumgartner & Jones, 2009).

En este sentido cabe preguntarse ¿Ante qué situaciones nos referimos a cambios incrementales o paradigmáticos? ¿Influye el tiempo en las variaciones del cambio? y ¿Qué dimensiones del cambio se pueden medir? Para diferentes autores (Howlett & Cashore, 2009; Méndez, 2017) la variable tiempo nos puede ayudar a comprender que la línea que divide los cambios paradigmáticos de los incrementales es difusa lo cual se puede apreciar en el Cuadro 1.

CUADRO 1. TEMPO Y TIPOS DE CAMBIO

Tipo de cambio	Tempo o velocidad del cambio	
	Rápido	Lento
<i>Paradigmático</i>	Paradigmático clásico (A gran escala)	Paradigmático gradual (A gran escala, pero lento)
<i>Incremental</i>	Incremental rápido (Pasos pequeños, pero rápidos)	Incremental clásico (Muchos pasos pequeños y lentos)

Fuente: Howlett & Cashore, 2009, p. 40.

Si bien la variable longitudinal-diacrónica no es nueva en los estudios del cambio, comprender el tiempo que tardan en desarrollarse las modificaciones o su velocidad sí, ya que puede dar más claridad acerca de las características del cambio, puesto que a veces, lo que puede parecer un cambio radical es simplemente un cambio incremental que se ha producido muy rápidamente; del mismo modo, lo que parece ser un cambio incremental puede ser en realidad una transformación radical que se ha producido muy lentamente (Howlett & Cashore, 2009).

Por lo tanto, el cambio en políticas públicas es una variable transversal, esto quiere decir que está presente en diferentes sectores de desarrollo y en diferentes etapas del ciclo de las políticas. Considerando que hay un abanico muy importante por analizar, el siguiente apartado busca situar su aplicación como marco descriptivo en un campo en particular: la política urbana en México (véase Camacho, 2021). Este subsistema de políticas es un espacio interesante debido a que se distingue por contar con amplios períodos de estabilidad, cambios incrementales y cambios paradigmáticos muy específicos.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO

Como consecuencia de los impactos del Milagro Mexicano, México se convirtió en un país predominantemente urbano entre la década de 1970 a 1980. Dicho crecimiento se caracterizó por ser desordenado, y generó la necesidad

de una respuesta institucional inminente para poder atender la migración hacia las ciudades y el establecimiento de asentamientos irregulares en zonas periféricas. Esto detonó que el Estado comenzará a trabajar en la procuración de viviendas, bienes y servicios para satisfacer las demandas del crecimiento poblacional y económico.

Fue así como, en 1972, a través de una reforma constitucional, se obligara a los patrones a generar aportaciones para constituir el Fondo Nacional de Vivienda a través del otorgamiento de créditos accesibles para la adquisición de viviendas, dando origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el cual “ha financiado más del 70% de la vivienda de interés social en México” (Zamorano, 2015, p. 9).

De acuerdo con Zamorano en 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE) y en 1974 la Comisión para la Tenencia de la Tierra (CORETT), además del decreto añadido a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), con el cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) con la finalidad de brindar créditos hipotecarios a los trabajadores del Estado.

Si bien esto fue una primera respuesta institucional, se caracterizó por su falta de ‘integralidad’ (comillas propias) y por focalizarse en “la regularización de la tenencia de la tierra como mecanismo para resolver la ocupación informal del suelo y la construcción masiva de viviendas para los derechohabientes de los sistemas de seguridad social” (Zamorano, 2015, p. 10).

Ante estos fenómenos, fue que, en junio de 1976, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I) en Vancouver, Canadá. Dicho evento internacional buscaba discutir las acciones implementadas a nivel mundial para atender los problemas de la migración hacia las ciudades, la creciente demanda de servicios urbanos y el papel de la economía para procurar a los nuevos habitantes urbanos.

Es en este punto donde debemos ubicar el rol del sistema político mexicano el cual se fundamentaba en un centralismo excesivo y un hiperpresidencialismo, además de la figura de un partido dominante: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dichos factores son los que permiten explicar que en 1976 la institucionalización de la política urbana de corte nacional adoptara el nombre de la cumbre Hábitat I, con la finalidad de que el presidente Luis Echeverría mostrara su liderazgo en una cumbre internacional (Azuela, 2010).

Dicho evento detonó dos procesos fundamentales para constituir la política urbana a nivel nacional: una reforma constitucional a los artículos 27, 73 y 115 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) en 1976. Las modificaciones a los artículos constitucionales versaban sobre lo siguiente:

- Artículo 27: Una adición al párrafo tercero en la que se establecía la aplicación de dicho artículo a los asentamientos humanos, en particular a lo que se refiere para imponer límites a la propiedad.
- Artículo 73: Adición de una fracción relacionada a facultades del Congreso de la Unión, dando entrada al sistema de concurrencia en la atención de asuntos urbanos.
- Artículo 115: Se estableció un fundamento para que las leyes estatales regularan aspectos urbanos, distinguiendo lo que corresponde a entidades federativas y municipios, así como la definición de un régimen metropolitano que exhortaba a los tres órdenes de gobierno a trabajar de manera conjunta.

En lo que se refiere a la expedición de la LGAH, su creación se ha considerado un fenómeno legislativo accidentado (Azuela, 2002), debido a que fue cuestionada por el sector empresarial, mostrando un desconocimiento sobre sus intenciones, ya que presuponían que esto permitiera despojar de la propiedad privada para el interés público, detalle por demás errado. En cuanto a su diseño, esta primera ley contó con 6 cuartillas que contenían 47 artículos orientados principalmente a establecer una distribución de competencias entre órdenes de gobierno.

De manera puntual, algunos aspectos que valen la pena destacar de este ordenamiento jurídico son los siguientes:

- De acuerdo con las fracciones V, VI y VII de su artículo 3, esta ley buscaba interconectar mejor los servicios urbanos y los espacios de convivencia y trabajo, así como descongestionar las grandes urbes evitando una concentración desproporcionada.
- Aludía constantemente a cuidar la distribución de competencias para atender los fenómenos de conurbación en las ciudades.
- Buscaba vincular de manera planeada y programada las acciones urbanas a través de la extinta Secretaría de la Presidencia la cual tenía entre sus facultades elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y establecer una Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. Asimismo, se instruía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual podía tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autorizaran operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacional (Cámara de Diputados, 1976).

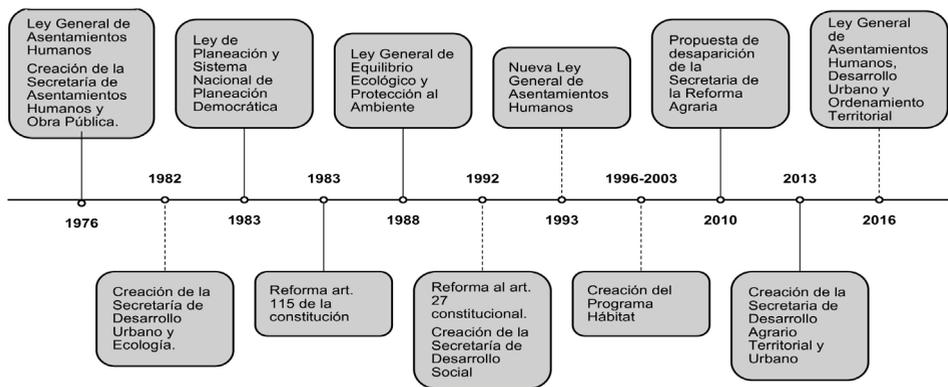
Por último, un aspecto no menor, eran las limitaciones de la ley para incorporar propiedad agraria (ejidos y comunidades) a propiedad privada, lo cual sólo era posible a través los ayuntamientos, los cuales determinaban si el uso

de suelo podía formar parte de procesos de urbanización, lo cual implicaba un proceso complicado ya que la Ley de Reforma Agraria consideraba a la propiedad agraria inembargable, inalienable, intransferible e indivisible.

Las características de este proceso de institucionalización permiten ubicar que la política urbana a nivel federal fue impulsada por un proceso de transferencia de políticas (Shipan & Volden, 2012; Cairney, 2012), que el diseño institucional y político (*polity*) orientó el diseño e implementación de esta ley bajo un estilo presidencialista y centralizado y que el rol de las coaliciones agrarias (*politics*), limitaba sus espacios de intervención.

Estas características se mantuvieron durante un largo período de ajustes incrementales los cuales fueron intervenidos por otros campos de política pública, como el medio ambiente o la planeación, por lo que es importante comprender, qué otros instrumentos y procesos fueron acompañando este campo de política pública (Figura 1).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO (1976-2016)



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, la planeación urbana en México como una política pública, se desarrolló bajo el enfoque racional comprensivo<sup>4</sup> atendiendo otras agendas como la municipal, la ambiental, la agraria o la de desarrollo social (Figura 1) guiadas bajo Planes Nacionales que pretendían abarcar una agenda de partido y luchas sociales, pero no de desarrollo o de mejorar la calidad de vida en los actuales y futuros medios urbanos. De acuerdo con Azuela (2010) desde la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria en 1970, los cambios en materia urbana en México a nivel federal pueden ser muy

4 “En principio, se trataba de planeación física y no fue hasta finales de los años sesenta cuando, como resultado de movimientos sociales, se empiezan a incluir temas económicos y sociales, lo que llevó a los planes a atender todo tipo de problemas, sin que necesariamente fueran de naturaleza urbana enfoque que le dio el término de *comprehensive* (que abarca todo)” (Kunz, 2017, p. 17; Friedmann, 1971, p. 316).

bien ubicados entre los que destacan la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, la creación de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983) y la reforma municipal (1983); la cuestión ambiental (1988; 1995; 1996); la otrora propuesta de desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria en 2010 y su modificación en 2013 para crear la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

### ***Reforma al artículo 27 de la Constitución de 1992***

El artículo 27 de la Constitución fue el baluarte del corporativismo agrario que permitió la estabilidad política a lo largo de casi todo el siglo XX. En él se fundamentaban los valores de la reforma agraria y el dominio del Estado sobre el territorio.

La influencia de principios de la reforma agraria en la política urbana radicaba en la imposibilidad de darles un uso mercantil al uso del suelo y sus derechos eran heredados de generación en generación. Esto estaba presente en ejidos y comunidades. Los primeros se caracterizaban por seguir obligatoriamente los procedimientos establecidos en la ley, mientras que para las comunidades eran opcionales y éstas podían regirse por usos y costumbres (Mackinlay & Otero, 2006). Este proceso de reforma agraria comprendió los años de 1917 a 1992 y permitió constituir “29,162 ejidos y 2,366 comunidades agrarias en 103 millones de hectáreas del total de 197 millones de hectáreas que contiene el territorio nacional. En total, 3.5 millones de jefes de familia fueron beneficiarios de la reforma agraria y se convirtieron en ‘ejidatarios’ o ‘comuneros’” (Mackinlay & Otero, 2006, p. 143).

Si bien esto fue lo que fortaleció políticamente el régimen presidencialista y de partido dominante en el país, no es mentira que el corporativismo agrario cobijó la urbanización ilegal de ejidos y con ello marcó la fisonomía de las ciudades mexicanas durante décadas (Azuela, 2002).

Ante esto, es que surge la reforma al artículo 27 de la constitución, partiendo de la premisa de que el reparto agrario del país ya había concluido y se había saldado una deuda histórica con el sector rural del país, no obstante, otro factor que incidió en dicha reforma fue que dicha propiedad ejidal era enajenada ilegalmente por el Estado y actores privados, es decir, las ciudades crecían en términos de irregularidad y dar el paso a la transformación de ejido a propiedad privada buscó institucionalizar una práctica que ya se daba, así como ampliar la explotación sobre el uso de suelo como propiedad privada y poder acceder así a créditos del sector bancario lo cual antes no era permitido dado el carácter inalienable de la propiedad ejidal y comunal.

Por otra parte, también se asume que la adición de México a la globalización, impulsando procesos de descentralización y configuración regional del

país, fue causa de los cambios en el artículo 27 de la constitución, lo cual era esperado por diversos especialistas como una consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) (Ferrerira, 2004).

Estos procesos sin duda tuvieron impacto en la escala territorial, ya que la globalización ha impactado espacios subnacionales, regiones, ciudades y localidades (Delgadillo, 2004). De ahí que dichos procesos de modernización gubernamental, económica y política exigieran “llevar a cabo reformas constitucionales acordes con los cambios económicos de corte neoliberal [...] los cuales trataron de liberar la propiedad comunal de la tierra y propiciar para su privatización, agilizando, de esta manera, la capitalización del campo” (Cruz, 2015, p. 74).

### ***Nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993***

Una consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional fue incidir de manera directa en la reforma bajo la cual se abrogó la LGAH de 1976, para, en 1993 dar entrada a un ordenamiento jurídico renovado publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

La LGAH de 1993 constaba de nueve capítulos, entre los que destacaban por su novedad: III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano; y, IX. Del control del desarrollo urbano. Esta nueva LGAH tenía por principales objetivos:

- I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
- IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos (Cámara de Diputados, 1993).

De dichas fracciones se puede apreciar que se buscaba institucionalizar y facilitar la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, de conformidad con la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria reconocer con más claridad la distribución de competencias en materia de desarrollo urbano

y armonizar su contenido con las reformas 1983 y 1987 al artículo 115 constitucional, y determinar que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo (Zamorano, 2015; Sánchez, 1995).

Considerando que se trataba de una ‘nueva ley’ podría considerarse un cambio paradigmático en el tema de la regulación e institucionalización de la política urbana a nivel federal, no obstante, dicha reforma en contenido no fue tan disruptiva debido a que fue aprobada de manera unánime en ambas cámaras y que pasó totalmente desapercibida para la opinión pública, además de que no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave (Azuela, 2010).

Posiblemente un rasgo característico de dicha reforma fue enmarcar la política urbana como un asunto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia orientada a promover una nueva política de combate a la pobreza que relegó la conducción del desarrollo urbano hasta ser prácticamente inexistente (Ziccardi en Gutiérrez-Chaparro, 2017).

Esta situación perduró por prácticamente 20 años (1993 a 2013), en los cuales los asuntos urbanos no estuvieron presentes en la agenda institucional del gobierno federal en una secretaría de Estado, sino en una Subsecretaría de Desarrollo Urbano a cargo de la SEDESOL. Esto ocasionó que, de una u otra forma, los asuntos urbanos se desdibujaran del imaginario institucional y se convirtieran en aspectos secundarios del desarrollo, lo cual cambió entre los años 2013 y 2016.

El 2 de enero de 2013 se publicaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación, entre las que se encontraban la propuesta de reformar la Secretaría de la Reforma Agraria y convertirla en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), absorbiendo a la subsecretaría ubicada en SEDESOL. Dicho cambio se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013).

Esto fue un asunto paradigmático en tanto posicionaba a los temas urbanos a nivel federal después de 20 años. Aunado a ello, se puede ubicar también la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Orde-

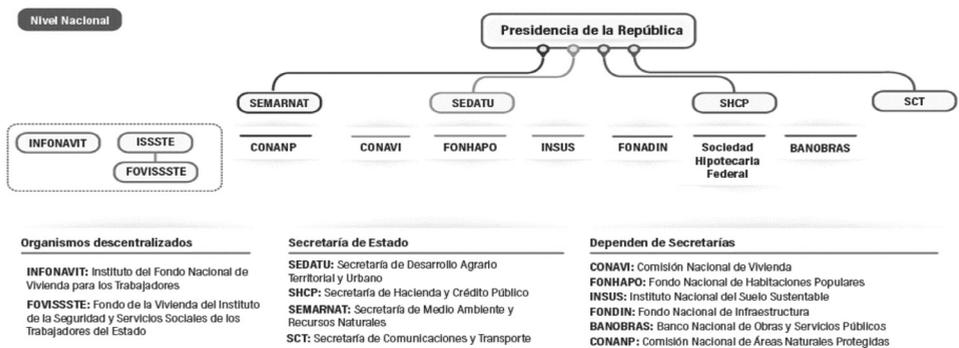
namiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016. Durante las discusiones para gestar esta ley se argumentó que la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.

Esto dio como resultado una fragmentación urbana que ha afectado las posibilidades de desarrollo en el país, motivo por el cual esta nueva ley ha sido la más radical a nivel general. Asimismo, no es óbice mencionar que su diseño se vio influenciado por los acuerdos alcanzados en la cumbre de Hábitat III de la ONU, con sede en Quito, Ecuador. Entre las principales características del nuevo ordenamiento, destacan la generación de principios rectores de la ley como la accesibilidad universal y movilidad, la sustentabilidad ambiental, la resiliencia, seguridad urbana y riesgos, la equidad e inclusión y el más importante: el derecho a la ciudad.

Este concepto acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en 1967, es, sin lugar a duda, el concepto más revolucionario de la historia de la teoría urbana, puesto que centra a la ciudad como un objeto de estudio y un asunto de planeación y programación para el gobierno. Dicho concepto busca garantizar el derecho a la vida urbana, esto es, al esparcimiento, al conflicto, al intercambio, a la deliberación y ocupación de los espacios generando así el derecho colectivo de cambiarnos mientras cambiamos la ciudad (Lefebvre, 1978).

Bajo este cambio, es como se reconfiguró el diseño institucional del desarrollo urbano en México, el cual se encuentra organizado de la siguiente forma:

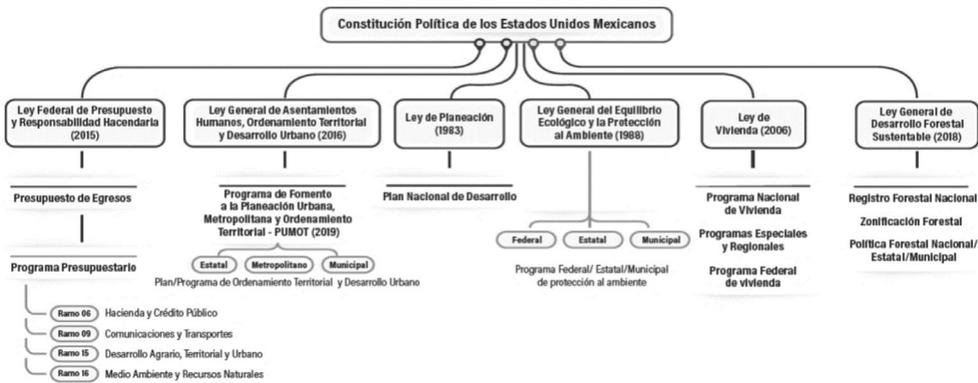
ESQUEMA 1. ORGANIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA A NIVEL FEDERAL



Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

Entre dichas instituciones, destaca SEDATU como cabeza de sector del Ramo 15 de la Administración Pública Federal, responsable de la coordinación de las políticas de desarrollo agrario, ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel federal. Además, el marco normativo que tienen injerencia en los asuntos urbanos se encuentra ordenados conforme a lo indicado en el Esquema 2.

ESQUEMA 2. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA URBANA



Fuente: Zubicaray, García & Macías, 2020.

## CARACTERIZANDO EL CAMBIO EN LA POLÍTICA URBANA DE 1993 Y 2016

Considerando el amplio lapso (40 años) de evolución de la política urbana en México, se han ubicado dos momentos de cambio torales: 1993 y 2016 ¿Por qué estos años? Porque fue cuando el principal instrumento de la política urbana fue sujeto a reformas para emitir un nuevo ordenamiento jurídico que permitiera guiar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del país, pero la pregunta cabe plantear es ¿Estos dos momentos de cambio fueron paradigmáticos?

Para ello este apartado buscará entender el proceso de cambio en ambos años a través de la aplicación preliminar de un rastreo de procesos y en segundo, se caracterizará el nivel o intensidad del cambio para distinguir su naturaleza.

### ¿Qué es el rastreo de procesos?

Es un método que se centra en la comprensión mecánica de las relaciones causales, en la que la validez de cualquier afirmación causal se basa en la capacidad del analista para establecer los medios por los cuales X causa Y (Mahoney, 2008; Beach & Pedersen, 2019). Se basa en una reconstrucción

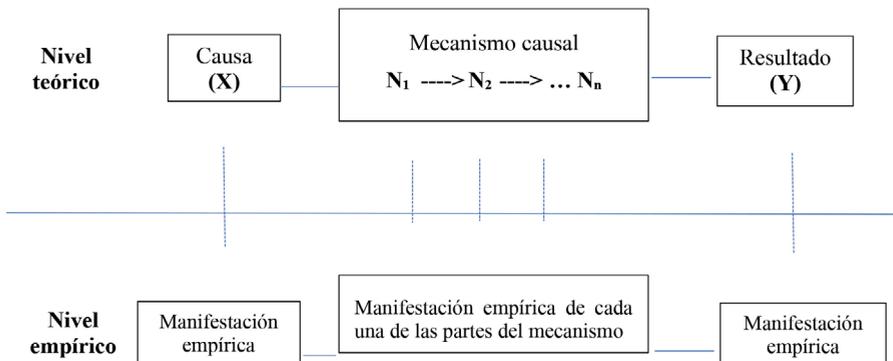
documentada (Fuentes primarias: proceso legislativo; Fuentes secundarias: artículos; entrevistas a profundidad) de una secuencia de eventos.

Asimismo, se distingue por adentrarse en el caso (*within-case*), es decir, suele emplearse en investigaciones con un caso de estudio muy bien acotado, priorizando así la profundidad, las explicaciones detalladas y, por tanto, la causalidad entre variable independiente y variable dependiente. En este sentido, su objetivo es comprender el mecanismo causal que guía procesos de cambio para hacer inferencias. Son procesos recurrentes que vinculan condiciones iniciales específicas y un resultado específico (Mayntz, 2003, pp. 4-5) Dichos mecanismos causales pueden ser entendidos a la luz de dos posiciones metodológicas: el determinismo vs el probabilismo.

El determinismo implica que un mecanismo específico en operación siempre va a producir un resultado específico, mientras que una perspectiva probabilística argumenta que ‘debido a que los mecanismos interactúan con el contexto en el que operan, los resultados del proceso no pueden determinarse a priori conociendo el tipo de mecanismo que está en funcionamiento’ (Trampusch & Palier, 2016, p. 442).

De este modo, el contexto juega un rol determinante como variable independiente que permite comprender cómo y por qué cambiaron las cosas como lo hicieron. En adición a esto, el tipo de rastreo que se elige también incide en cómo analizamos el proceso, pues en el caso particular de esta investigación se emplea un rastreo basado en la teoría. En este tipo de rastreo “conocemos X y Y y tenemos conjeturas existentes sobre un mecanismo plausible o podemos usar el razonamiento lógico para formular un mecanismo causal a partir de la teoría existente” (Beach & Pedersen, 2019, p. 14).

FIGURA 2. SEGUIMIENTO DE PROCESOS CENTRADO EN LA TEORÍA



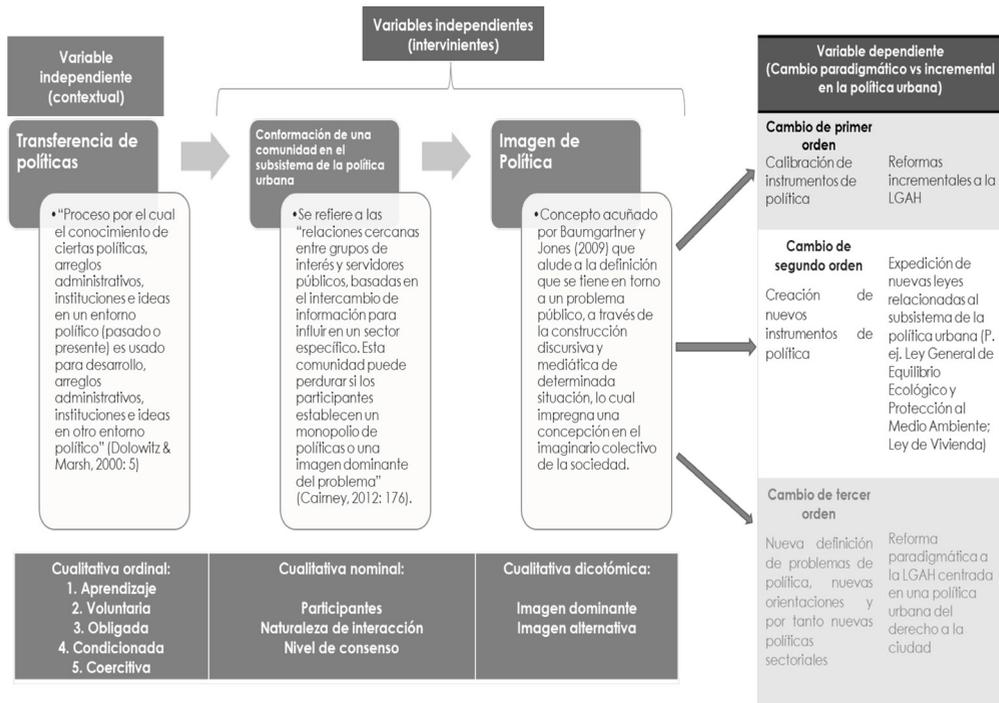
Fuente: Beach & Pedersen, 2013.

Por último, su gran virtud y límite como metodología “es asumir que el diablo está en los detalles” (Hoyo, 2019, p. 239), por lo que el investigador tiene basarse de manera excesiva en el positivismo y en el empirismo, a partir de la recolección de evidencia, no obstante, se debe tener un control y delimitación puntual, pues el tiempo es el principal obstáculo en este tipo investigaciones.

### Un rastreo minimalista del cambio

Debido a la naturaleza y alcance de esta investigación, la posibilidad de entender en su totalidad el rastreo del cambio necesitaría un espacio más amplio de exposición, no obstante, se puede compartir un avance preliminar a manera de un rastreo minimalista el cual explora si hay alguna evidencia sobre algún mecanismo de un proceso uniendo causa y resultado en un caso. Bajo este esquema se comparte cómo se percibe el mecanismo en términos teóricos y diferentes muestras empíricas sin desagregarlo en diferentes partes (Beach & Pedersen, 2019).

FIGURA 3. VARIABLES TEÓRICAS QUE EXPLICAN EL CAMBIO



### Explicaciones preliminares de las causas

Esta investigación busca entender si las causas y procesos ubicados generan un cambio paradigmático vs uno incremental. La naturaleza minimalista de

los avances preliminares busca particularmente ahondar en las evidencias que orientan al investigador en realizar un rastreo basado en la teoría: las causas (variables independientes) y resultados (variable dependiente).

1. *Transferencia de políticas* (TP): Este concepto alude a la difusión de conocimientos, experiencias, ideas o instituciones de un entorno político a otro. Esta transferencia se puede dar entre países, regiones, ciudades, estados, etc. Particularmente para este caso, la transferencia de políticas es algo que se puede ubicar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para el caso de 1993 y la Cumbre de Hábitat III de ONU Hábitat para el caso de 2016.

El primero buscó generar un acuerdo que fue parte de las reformas institucionales y económicas del país, pero realmente no fue impulsado por México, sino por sus vecinos del norte: Canadá y Estados Unidos. En este sentido, entre los diversos cambios que detonó este proceso de transferencia de nuevas reglas económicas y comerciales fue la reforma agraria.

Si bien el núcleo del asunto urbano no es lo agrario, en el caso mexicano nuestro desarrollo urbano siempre se ha guiado en función de lo agrario, esto debido a la existencia de la figura ejidal la cual impedía comercializar y desarrollar el suelo rural. En este sentido, la incursión del TLCAN implicó acabar con esta figura histórica para dar paso a la explotación comercial del ejido y por tanto modificar el artículo 27 de la constitución y la LGAH.

Por otra parte, en el caso de 2016, el desarrollo de las Cumbres de ONU Hábitat siempre ha acompañado el difuso desarrollo de la LGAH, ya que uno de los principales catalizadores para poder contar con un instrumento reformado, era presentar a México como un país vanguardista en el tema de desarrollo urbano, lo cual explica porque la transferencia es un elemento necesario, pero no suficiente para el cambio.

2. *La comunidad de políticas* (CP) se refiere a las “relaciones cercanas entre grupos de interés y servidores públicos, basadas en el intercambio de información para influir en un sector específico. Esta comunidad puede perdurar si los participantes establecen un monopolio de políticas o una imagen dominante del problema” (Cairney, 2012, p. 176). En el caso de la política urbana, ha sido influida por actores de otras arenas de política, particularmente por coaliciones agrarias las cuales se fortalecieron como producto de la Revolución mexicana en 1917, estableciendo el régimen de propiedad social del suelo: ejidos y comunidades, para evitar que los actores privados acapararan la tierra. No obstante, debido a la proliferación de ejidos en casi todo el país y a la alta demanda de viviendas y servicios públicos, enormes porciones de las ciudades mexicanas se desarrollaron a través de la invasión o venta ilegal del suelo ejidal (Zamorano, 2015).

Lo que explicaría porqué el cambio no fue disruptivo o desequilibrador, se puede explicar por la apertura la comunidad de políticas, la cual no hizo a un lado a actores agrarios, sino que buscó articular sus demandas junto con las de colegios de profesionistas y académicos que venían impulsando reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos.

3. *Imagen de la política (IP)*: Este concepto acuñado por Baumgartner & Jones (1993) alude a la definición y percepción que se tiene en torno al problema público, a través de la construcción discursiva y mediática de determinada situación, lo cual impregna una concepción en el imaginario colectivo de la sociedad. Particularmente el cambio en la imagen de la política urbana se reestructuró buscando combinar y equilibrar la atención entre los asuntos agrarios, territoriales y urbanos, debido a que se consideró que “aunque subsisten litigios, problemas y conflictos sociales por la tenencia de la tierra en zonas rurales, en la segunda década del siglo XXI el tema nodal del campo mexicano ya no es la reforma agraria, sino el desarrollo agrario” (Cámara de Diputados, 2013). Asimismo, la regulación excesiva sobre el espacio edificable en las ciudades no dio los resultados esperados, segregando el territorio en “supuestas zonas puras” (Cámara de Diputados, 2016), sin generar usos mixtos que beneficiaran a la población urbana en la conexión entre sus viviendas, actividades económicas y de esparcimiento.

### ***Resultado paradigmático vs incremental***

Hasta ahora la descripción anterior da cuenta de las diferentes causas ubicadas en términos teóricos para dar lugar al cambio, no obstante, la revisión de fuentes primarias (diarios de debate, procesos legislativos y expedición de leyes por parte del Congreso), secundarias (artículos y libros especializados, así como fuentes periodísticas) y siete entrevistas a profundidad a especialistas y actores involucrados en los procesos de cambio, han permitido comprender que aun cuando existen variables similares en ambos casos (sin afán de realizar una comparación) dan resultados diferentes.

En el caso de 1993 se tiene claro que hubo una abrogación y publicación de una nueva LGAH, no obstante, como menciona Azuela (2010) no había un consenso claro en torno a qué había cambiado con respecto a la anterior, salvo el darle un mejor orden y desarrollo de conceptos clave, sumado a un proceso legislativo nada difundido y a una votación unánime para lograrlo.

Una respuesta tentativa inicial en esta investigación consideraba que este momento se desarrolló dentro de un paquete secundario de reformas enmarcadas en la reforma del artículo 27 de la Constitución, lo cual explica que la atención y acciones se encaminaran a defender el régimen agrario, sin dimensionar los asuntos urbanos, dando como resultado un cambio de primer orden

*Incremental rápido* (Pasos pequeños, pero rápidos) (véase Cuadro 1). No obstante, la evidencia proporcionada da cuenta de que en realidad la LGAH de 1993 respondió a las aspiraciones presidenciales de Luis Donaldo Colosio, quien aprovechó dicho instrumento para mostrar capacidades de concertación política con la oposición en la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados dirigida por Alejandro Encinas, de manera que este proceso sirvió como un preámbulo político para consolidar la figura de liderazgo de un candidato a la presidencia.

En este caso, más que una comunidad de políticas, se apreció la formación de un triángulo de hierro (Browne, 1998; Hecló, 1978), aunque no en el modelo clásico de la teoría de política pública en el que se incluyen grupos de interés, sino que este proceso fue impulsado por las relaciones e intercambios entre una comisión particular del congreso, la Dirección de Asuntos Jurídicos de SEDESOL y el titular de esta secretaría de Estado, lo cual explica la fluidez, falta de conflicto y la autonomía para tomar decisiones dentro del subsistema de la política urbana al evitar una deliberación pluralista.<sup>5</sup>

Por último, la finalidad de conformar una comunidad de políticas es generar una imagen, es decir, este concepto alude a crear una definición del problema dominante en las agendas públicas y decisionales. Su construcción se basa en recursos discursivos y mediáticos, por medio de los cuales se busca generar en la sociedad una comprensión accesible del asunto y del porqué cierto asunto debe ser prioridad y no otro. Asimismo, cuando se logra el cambio en la imagen de la política, es cuando se puede entender que se ha consolidado el cambio en la política misma.

En este caso basta apreciar que, dentro del proceso de reforma del Estado y cambio en la política urbana, la línea argumental se centraba en la modernización del Estado Mexicano, declarando así el fin del reparto agrario iniciado con la Revolución mexicana para comenzar ahora con la ‘superación del rezago agrario’ o en el caso de la LGAH argumentando una modernización y adecuación del instrumento, acorde con la realidad urbana del país después de 20 años de haber entrado en vigor.

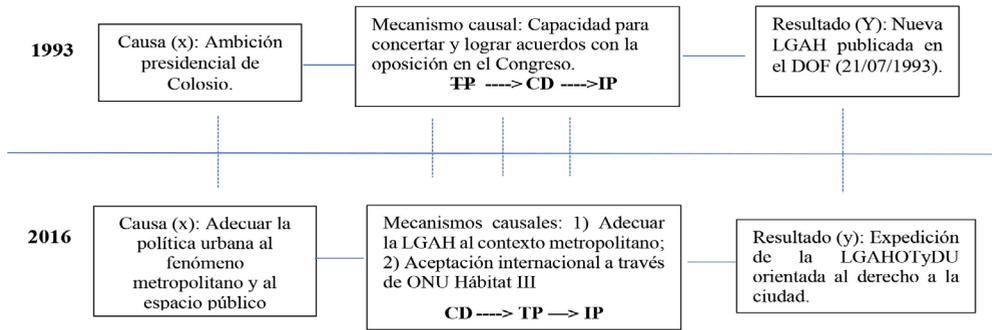
Por otra parte, el cambio de 2016 además de contar con la presencia de todas las variables propuestas se caracteriza por lograr una LGAH mejor diseñada e incluir principios como la equidad, la accesibilidad, el derecho a la ciudad, entre otros. Posiblemente la diferencia se ubica en la comunidad que impulsó este cambio pues se formó principalmente por académicos, especialistas que

---

<sup>5</sup> Incluso “una de las críticas que se le hacían a la LGAH de 1993 es que carecía de una dimensión humana; es decir, no reconocía los derechos humanos fundamentales como: calidad de vida, vivienda digna, seguridad, accesibilidad a servicios urbanos y espacio público. También que no había una clara concepción de la planeación y regulación del ordenamiento territorial centrada en las personas” (Reséndiz, 2016 en Moreno, 2017, p. 8). Esto como resultado una reforma totalmente jurídica, pero no política.

desde 2007 estuvo empujando esta reforma junto con personal técnico de la SEDATU a partir de 2015. Sin embargo, también se ubicó en un aspecto secundario para la atención pública pues el gobierno estaba centrado en las llamadas reformas estructurales (en las cuales no se incluía el tema urbano), lo cual explica porque en este caso también se logró una votación unánime en torno al instrumento dando como resultado un cambio de tercer orden paradigmático gradual (a gran escala, pero lento).

FIGURA 3. PREMISAS TEÓRICAS, CAUSAS Y RESULTADOS DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA URBANA 1993 Y 2016



Fuente: Elaboración propia.

Lo que el esquema refleja, es que en el primer caso no hay evidencia que permita sustentar empíricamente la incidencia de procesos de transferencia para reformar la política urbana, pero sí de la presencia de una comunidad dominante que buscaba un cambio en la imagen de la política a través del discurso de ‘modernización’ de la LGAH para responder a un país que consideraba haber cumplido los objetivos de la reforma agraria.

Por otra parte, en el segundo, se aprecia la presencia de dos mecanismos: la adecuación de la LGAH al proceso metropolitano, así como la aceptación internacional de México en la Cumbre de Hábitat III de la ONU. Al contrario del primer caso, esto permite puntualizar la conjunción de las tres variables independientes propuestas: transferencia, la consolidación de una comunidad dominante y un cambio en la imagen de la política orientado a ver el tema urbano como un asunto de derecho a la ciudad.

### *La línea difusa en la variable dependiente*

Analizar el cambio como variable dependiente implica llegar a una disyuntiva en torno a qué es lo que cambia cuando cambia la política pública, ya que para autores como Frank Baumgartner (2013) los cambios de primer-segundo-tercer orden sólo evidencian diferencias de grado y no de naturaleza y todos

son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Zamora-Aviles, 2021).

Si bien en la escala de Peter Hall es en donde se puede encontrar una clasificación normativa en torno a ello a partir de considerar si un cambio es de primer, segundo o tercer orden (paradigmático), esta visión ha encontrado límites para entender la difusa línea en las transformaciones de ciertos sectores o arenas de políticas, por lo que el primer paso es comprender qué es un paradigma de política pública. Estos se entienden como un marco referencial de ideas que no es puesto en cuestión (Hall, 1993, p. 279) o como:

un conjunto coherente de ideas cognitivas y normativas, sostenidas intersubjetivamente por las personas en una comunidad de políticas públicas, sobre la naturaleza de la realidad, la justicia social y el rol del estado, el problema que requiere intervención pública, los fines y objetivos que la política debe buscar y los “instrumentos” de política para alcanzar tales fines” (Daigneault, 2015, pp. 461-462).

En este sentido, mientras los cambios de primer y segundo orden se distinguen por su naturaleza incremental y orientarse por el aprendizaje social, los de tercer orden alteran los objetivos generales de las políticas (Zamora-Aviles, 2021), por lo que “los cambios de primer y segundo orden no conducen necesariamente a cambios de tercer orden mientras que éstos últimos sí ocasionan cambios descendentemente” (Hall, 1989; Zamora-Aviles, 2021, p. 227), pero al ser de naturaleza diferente no se basan en el aprendizaje social, lo cual les da su distinción paradigmática. Por lo que el cambio paradigmático contiene por naturaleza, modificaciones en las ideas e intereses, pero también en las instituciones e instrumentos de política pública.

No obstante, la difícil diferenciación entre niveles de cambio se fundamenta en el posicionamiento metodológico que se tiene para aproximarse a la inconmensurabilidad de la variable dependiente. Es decir, hay dos posicionamientos bajo los cuales los cambios de tercer orden pueden “tomar la forma de cambios incrementales acumulativos –gobernados por el aprendizaje social– soportado en las fallas recurrentes del viejo paradigma de política; en el segundo caso, el cambio de tercer orden toma la forma de cambio radical –ruptura con viejo paradigma–, gobernado por procesos más políticos y sociales, y menos científicos” (Zamora-Aviles, 2021, p. 227).

La paradoja aquí es que “los paradigmas están formados sólo por ideas, mientras que las políticas sí tienen una dimensión material” (Daigneault, 2015, p. 50). De ahí que análisis como el de Zamora-Aviles destaquen la inconmensurabilidad de los paradigmas y tres problemas para caracterizar el cambio paradigmático: a) el proceso de cambio de paradigma tiene un carácter más

sociológico y político que científico, esto implica que la lucha por el cambio de paradigma se desarrolla en la arena política y, por tanto, se desarrolla también como una lucha de poder entre actores; b) el cambio de paradigma esta precedido por un cambio en el locus de autoridad sobre el campo de política de que se trate; y c) en el proceso de cambio de paradigma son importantes los escenarios de experimentación y fallas de política.

## CONCLUSIONES

El análisis del cambio de políticas públicas es un campo que ha tomado gran relevancia e interés debido a que busca comprender de manera amplia las diferentes dimensiones que cambian de una política pública más allá del cambio político o de fuerzas, ya que se prioriza el rol de las ideas e instrumentos.

La caracterización del cambio como variable dependiente es lo que se mantiene en términos teóricos como un nudo gordiano con bastantes hipótesis y dimensiones a considerar, pues los cambios radicales vs graduales no son posiciones yuxtapuestas, sino que “los períodos de adaptación marginal y transformación revolucionaria están típicamente vinculados en un patrón de ‘equilibrio puntuado’ de cambio de política” (Howlett & Cashore, 2009, p. 30; Baumgartner & Jones, 2009) y todos los cambios son expresión de un mismo proceso-patrón: la erosión de autoridad o erosión del statu quo (Baumgartner, 2013; Zamora-Aviles, 2021). Por lo que no se pueden entender los cambios paradigmáticos sin estudiar y comprender largos periodos de estabilidad incremental, de ahí la importancia de tomar de complementar la vieja y la nueva ortodoxia del cambio.

El caso particular de la política urbana en México caracterizada por ser una arena en la que a pesar de tener más de 40 años de que se institucionalizó la planeación urbana, ésta ha tenido poca efectividad en que las ciudades evolucionen acorde a sus planes de desarrollo urbano, generando deficiencia y contradicción en los procesos de crecimiento y cambio de las ciudades mexicanas (Castro, 2018; Rébora, 2017). En este sentido, la línea entre cambios incrementales y cambios paradigmáticos en la evolución de la política urbana son difusos, y se han enfocado en atender temas como la planeación democrática, el crecimiento económico y la regulación ejidal del territorio, pero no los asuntos de la ciudad en sí (Kunz, 2017; Azuela, 2010).

El análisis preliminar de dos momentos de cambio (1993 y 2016) en la política urbana permite apreciar en términos empíricos que los cambios dentro de esta arena se enmarcan en un equilibrio entre cambios incrementales y paradigmáticos, dando como resultado un cambio de primer orden en la reforma a la LGAH de 1993 caracterizado como un cambio incremental rápido y un cambio de tercer orden en la LGAH de 2016 que se distingue por ser un cambio para-

digmático gradual ubicándolos en los dos extremos de la tipología de Howlett & Cashore (Cuadro 1).

Sin embargo, los avances hasta ahora logrados en la investigación y el análisis de las caracterizaciones más recientes del cambio paradigmático, dan cuenta de la diferencia entre niveles del cambio, pero no en su naturaleza, ya que el caso de 1993 contiene elementos de cambio radical al ser un efecto de aspiraciones presidenciales y procesos de concertación legislativa, afectando el diseño de la política, mientras que el caso de 2016 cuenta con características de incrementalismo acumulativo debido al amplio período de tiempo en el que se trabajó la reforma, pero logran un instrumento que refleja ideas, posturas y principios que alteran de manera radical la gestión del desarrollo urbano en México.

Sin embargo, a pesar de haber identificado los contextos en los que se llevaron a cabo los cambios, así como sus discursos, y de haber evaluado la intensidad y ritmo del proceso, surge la interrogante: ¿Realmente experimentó un cambio paradigmático la política urbana? En otras palabras, no se puede reducir lo paradigmático a un simple adjetivo para medir la intensidad de un proceso; más bien, debe reflejar la profundidad del cambio en sus resultados.

Aunque el diseño, objetivo y nuevos principios de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHO-TyDU) evidencian una nueva orientación y finalidad en el desarrollo de la política urbana en México, persiste un error fundamental en su concepción: la intención de regular tres procesos interrelacionados mediante una única ley (la gestión de asentamientos humanos, la ordenación territorial y el desarrollo urbano). Es a partir de este resultado que se puede sostener que un cambio paradigmático no necesariamente conduce a un cambio de paradigma. En otras palabras, el cambio paradigmático se manifiesta en evidencias empíricas de la intensidad en un proceso de cambio, a través del seguimiento de nuevos elementos como actores, ideas, programas, leyes y otros instrumentos. En cambio, el cambio de paradigma indica que la política urbana no ha alterado su paradigma, ya que sigue siendo guiada por el principio de la planificación racional comprensiva.

En conclusión la hipótesis inicial planteada se ha ampliado considerando que el cambio en la política urbana no ha sido exclusivamente de tipo paradigmático-gradual, que el tempo del cambio brinda sentido en torno a la velocidad, pero no de las características que van acompañando a estos procesos pues ambos contienen elementos de incrementalismo y cambio radical, y que el rastreo del proceso en ambos momentos aún sigue abierto a la posibilidad de concatenar eventos causales que expliquen no solo cómo cambió la política urbana, también qué cambio y cómo se visualizan esos cambios hoy en día.

## REFERENCIAS

- Azuela, A. (2002). *La Ley General de Asentamientos Humanos y el debate de los expertos (Resultados de los Foros de Consulta para la Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, 2002)*. Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Azuela, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas recientes para la historia del derecho urbanístico. En G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problema de México. Tomo II: Desarrollo urbano y regional* (pp. 585-616). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Baumgartner, F. (2013). Ideas and Policy Change. *Governance*, 26(2), 239-258.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2019). *Process-Tracing Methods*. University of Michigan Press.
- Birkland, T. (2007). Agenda setting in Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 63-78). Boca de Raton FI: CRC Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Camacho, J. (2021). El enfoque del cambio en las políticas: Un análisis de la política urbana en México. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 623-640. Obtenido de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/281>
- Cámara de Diputados (26 de mayo de 1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de *Diario Oficial de la Federación*: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976&print=true](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4845406&fecha=26/05/1976&print=true)
- Cámara de Diputados (21 de julio de 1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de *Leyes Federales de México*: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_abro.pdf)
- Cámara de Diputados (2013). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Cámara de Diputados (2016). *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación*. Ciudad de México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7-31.
- Castro, L. (2018). Introducción. La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura. En L. (Castro, *La planeación sostenible de ciudades. Propuestas para el desarrollo de infraestructura* (pp. 9-14). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz, L. (2015). *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo mexicanos* (vol. IV). Distrito Federal: Facultad de Ar-

- arquitectura UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, IX(20), 297-321.
- Daigneault, P.-M. (2015). Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift. En J. Hogan, & M. Howlett, *Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 43-60). New York: Palgrave Macmillan.
- del Castillo, G. (2017). El estudio del cambio en el campo de política pública. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(2), 53-66.
- Delgadillo, J. (2004). Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización del territorio. En J. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (pp. 13-34). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 5-23.
- Ferreira, H. (2004). Continuidad y cambio en la política regional en México. En J. Delgadillo, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México* (pp. 35-78). Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM.
- Friedmann, J. (1971). The future of comprehensive urban planning: a critique. *Public Administration Review*, 315-326.
- Gutiérrez-Chaparro, J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. *Bitácora*27, 35-43.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 275-296.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Tecnos.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 33-46.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Capano, G. (2023). The Micro-Dimensions of Policy Design: A Key Challenge for Real-World Policy Practice. *Advance*. doi: <https://doi.org/10.31124/advance.22270678.v1>
- Hoyo, H. (2019). ¿Cómo se diseña el nacionalismo? Una aplicación del rastreo de procesos (Process-Tracing) al estudio de la propaganda ideológica. En K. Puente, *La investigación en ciencias sociales: una introducción* (pp. 235-234). Ciudad de México: UNAM-COMECSO-LA BIBLIOTECA.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 481-678.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kunz, I. (2017). Estudio introductorio. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (pp. 15-55). Ciudad de México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.
- Lefebvre, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad* (Cuarta ed.). Barcelona: Ediciones Península.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 317-336.
- Lindblom, C. (1979). Stillmuddling –not yet Through. *Public Administration Review* (39), 517-526.
- Mackinlay, H. & Otero, G. (2006). Corporativismo estatal y organizaciones campesinas: hacia nuevos arreglos institucionales. En G. Otero, *México en transición: globalismo neoliberal, Estado y sociedad civil* (pp. 135-153). Distrito Federal: Miguel Ángel Porrúa.
- Mahoney, J. (2008). Toward a unified theory of causality. *Comparative political studies*, XLI(4-5), 412-436.
- Mayntz, R. (2003). Mechanisms in the Analysis of Macro-Social Phenomena. *MPIfG Working Paper*, 03/3. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Méndez, J. L. (2017). Presidents' Strategic Action and Policy Change in Mexico: A Comparison of the Hydrocarbon Policy Reforms of Enrique Peña and Felipe Calderon. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2-14.
- Moreno, S. (2017). *El nuevo marco legal de los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the policy process* (pp. 35-72). Boulder: Westview Press.
- Rébora, A. (2017). Bases institucionales de la gestión urbana en México. En I. Kunz, *Planeación metropolitana. En busca de la integralidad* (pp. 229-248). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rose, R. (1976). On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 247-289.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sánchez, G. (Enero de 1995). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Obtenido de Boletín Mexicano de Derecho Comparado: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3370/3907>
- Shipan, C. & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 1-9.
- Trampusch, C. & Palier, B. (2016). Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, XXI(5), 437-454.
- Zamora-Aviles, E. (2021). Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmá-

tico de políticas públicas y sus implicaciones teóricas. *Estudios Políticos* (60), 225-249.

Zamorano, L. (2015). *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y oportunidades de la iniciativa de Ley General de las Ciudades y el Territorio*. Ciudad de México: CTS Embarq México.

Zubicaray, G., García, N. & Macías, J. (2020). *Acciones federales para la planeación urbana: hacia mejores ciudades para todos*. Londres y Washington D.C.: Coalition for Urban Transitions.