

# VISIÓN INTEGRAL DESDE EL TERRITORIO



Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz,  
Julio García, Ligia González, Boris Graizbord,  
Carlos Lavore, Enrique Ortiz

Octubre de 2022

## **VISIÓN INTEGRAL DESDE EL TERRITORIO<sup>1</sup>**

**Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Lavore, Enrique Ortiz**

**Colaboración: Laura Carrillo, Alfonso Chavez**

### Contenido

1. OTRA FORMA DE ENTENDER EL DESARROLLO
2. UN SOLO TERRITORIO: MAR, TIERRA y POBLACIÓN
3. DESARROLLO Y ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO
4. ACCIONES FRENTE A LOS DESAFÍOS PRIORITARIOS
5. LA INSTITUCIONALIDAD NECESARIA
6. LA PLANEACIÓN COMO PROCESO

En México, como en el planeta, las actividades de la población ponen en peligro la supervivencia de la vida, incluyendo la humana.

Esto llama a razonar y a reflexionar sobre la forma en la que se produce el desarrollo para modificar la amenaza sobre los bienes naturales y la vida, en particular la forma en la que se ocupa el territorio, incluyendo tanto su superficie continental como marítima. En este texto se presentan ideas articuladas en relación con el territorio mexicano, su ocupación y estructuración, se realizan propuestas de acciones para enfrentar los principales desafíos, y se llama la atención sobre los cambios necesarios en las instituciones y la legislación, para concluir sobre la importancia de la planeación y sus principales elementos para conducir un desarrollo respetuoso de la vida.

### **1. OTRA FORMA DE ENTENDER EL DESARROLLO**

La pandemia, el cambio climático, las guerras y, en suma, la crisis civilizatoria que hoy impacta nuestra vida, ha abierto la oportunidad de repensar todo al despertar conciencias, resquicios de esperanza y motivos para proponer un cambio profundo que coloque a las personas como actores responsables en la construcción de un mundo para todos, de una sociedad-mundial del nosotros, de la vida.

Un nosotros que deberá actuar desde una visión sistémica integral que rompa con la fragmentación que imponen las disciplinas y sectores administrativos mediante

---

<sup>1</sup> Para los efectos de este trabajo el territorio, entendido en su acepción más amplia, comprende los mares territoriales y zonas económicas marítimas exclusivas que en conjunto constituyen el mar patrimonial (3,149,920 km<sup>2</sup>, además del territorio continental 1,964,375 km<sup>2</sup>). Es decir, México tiene un total de 5,114,295 km<sup>2</sup>, con una población estimada en 2022 de 130 millones de personas. (79% en localidades de más de 2500 habitantes y el resto 21% en localidades consideradas rurales)

normativas cerradas, para dar cauce a la creatividad y la flexibilidad necesarias para actuar en los contextos diversos de una realidad crecientemente compleja y dinámica.

Surgen utopías como la del Buen Vivir, que busca superar el individualismo y la centralidad de los intereses económicos y de lo medible. Se plantea, en cambio, vivir en armonía con los ritmos que nos impone la naturaleza, con respeto entre las personas sabiendo valorar las diferencias, y acordes con las raíces familiares, históricas y culturales.

Una posibilidad de avanzar en esta perspectiva consiste en superar la competencia, el lucro, la acumulación, el consumismo y el crecimiento sin límites, para avanzar en el establecimiento de un nuevo orden que nos conduzca a:

- I. Colocar al centro la preservación y florecimiento de la vida y de nuestra propia subsistencia como especie;
- II. Colocar el *nosotros* bajo el concepto de comunalidad, que reconoce la complementariedad en tanto redes de interdependencia y reciprocidad, y la práctica de compartir antes que competir; y a
- III. Considerar a la persona en plenitud de vida y de derechos, pero en relación y subordinación a los principios anteriores.

Esto puede dar cauce al manejo responsable y sustentable del patrimonio natural al superar su conceptualización como recurso y entenderlo como bien común generador de servicios ambientales, lo que tendrá repercusiones importantes en la forma de preservarlos y en las formas de poseer y de habitar hoy predominantes.

Las crisis ambiental, sanitaria y económica que enfrenta el mundo se relacionan estrechamente con nuestra forma de habitar, de ahí la importancia de generar y de apoyar experiencias en marcha que busquen superarlas. Por más de cincuenta años se vienen desarrollando experiencias transformadoras en muy diversos campos de la actividad humana que incluyen nuevas formas de producción, gestión y apropiación del hábitat, entre las que se encuentran: la preservación de bienes naturales y del patrimonio construido, la captación de acuíferos, la alta productividad agrícola, la accesibilidad y el disfrute colectivo del paisaje. Son pequeñas, pero poderosas semillas de futuro que se mantienen invisibles y desarticuladas. Hoy, lejos de frenarlas y combatirlas es tiempo de apoyarlas, fortalecerlas y difundirlas socialmente para ampliar su escala y sus impactos.

## **2. UN SOLO TERRITORIO: MAR, TIERRA y POBLACIÓN**

El modelo impuesto

Desde la década de los 80, se agudizó en el país un modelo de desarrollo definido por las necesidades de los países centrales y la complicidad de los poderes locales. El proceso de globalización es la construcción de una hegemonía sobre los países menos desarrollados, que se traduce en pérdida de soberanía, independencia y justicia social e involucra en ello al poder económico-financiero, al poder político y al poder mediático. Libre mercado y especulación; institucionalidad, normas y gobiernos

funcionales y construcción de subjetividades individualistas y consumistas, son el soporte de este modelo.

Modelo que se sustenta en la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas. Para nuestros países eso significa extracción de materias primas y expansión de agroindustrias (energía, metales, granos, ganado) pérdida de masa vegetal, erosión y contaminación, abandono del campo, áreas de exclusión y segregación, ampliación de la maquila, explotación de mano de obra, especulación financiera, imposición de tecnología y manufacturas, grandes centros para turismo internacional en las costas, ciudades subordinadas al capital inmobiliario financiero, población desplazada, periferias urbanas atomizadas y precarizadas, poblados rurales dispersos, abandonados, carentes de servicios elementales y migración provocada por la violencia y la falta de empleo.

El territorio del país, como en toda América Latina, se fue modelando en función de las “ventajas comparativas” aprovechables, con la apertura de la economía, los tratados comerciales y la reducción de las capacidades estatales. Con nuevas tecnologías, la escala e intensidad extractiva adquieren dimensiones alarmantes, que producen impactos irreversibles en la naturaleza y en las comunidades. Las necesidades de las grandes empresas, del capital financiero y del intercambio global, se traducen en despojo, violencia, corrupción e impunidad.

La ocupación del territorio (incluidas islas y mares) y la construcción de infraestructura y equipamiento responden a esas premisas, no al desarrollo armónico de la nación en función de sus regiones, bienes, atributos, necesidades y capacidades. Es un planteamiento global que sustituye el concepto de región, por el de enclave que prioriza los mencionados flujos de bienes, servicios, capital y personas, y contribuye a la fragmentación territorial, la desarticulación espacial de cadenas productivas, la especialización regional que cambia patrones productivos, el despojo y desplazamiento de personas, la alteración de relaciones socioculturales y la depredación de la biodiversidad. Todo en nombre del progreso y el desarrollo.

Hoy, el 30% del territorio está concesionado para extractivismos diversos (minería, hidrocarburos, energía, bosques, agua, turismo) y para la especulación en el mercado financiero. En distintos puntos del país, vastas zonas están destinadas a la economía de la maquila y las grandes armadoras de autos, a la par que se reconvierten patrones agropecuarios y se expande el turismo de gran escala. Son actividades definidas desde lo global. Para ellas, el país impulsa la construcción de centrales eléctricas, líneas de alta tensión, carreteras, ferrocarriles, enclaves industriales, acueductos, gasoductos, centros financieros conectados globalmente, grandes edificios corporativos, mega centros comerciales y conjuntos residenciales amurallados, rigurosamente vigilados.

El drama territorial incluye la presencia del crimen organizado, con tráfico de drogas, mercancías, armas y personas, flujo de divisas, con control de extensos territorios, producciones diversas y mercados lícitos e ilícitos, con penetración en gobiernos y actividades empresariales y financieras. La violencia que le acompaña altera dinámicas sociales y desplaza población. Y además están las fuerzas armadas, con multiplicación de bases militares en todo el territorio y un despliegue inédito en

actividades civiles, institucionales y empresariales, introduciendo su propia visión y organización operativa, específica de una estructura de mando vertical y jerárquico.

La resultante es un territorio fragmentado y distorsionado, un medio natural devastado, seres humanos despojados y desplazados, relaciones comunitarias violentadas, miles de muertos y profundas desigualdades sociales, con buena parte de la población migrando a las grandes ciudades y de manera creciente a EU.

Aquí se puede señalar un gran contraste con el modelo de desarrollo institucionalizado después de la Revolución (la Constitución de 1917, el programa cardenista) que busca igualdad, justicia, distribución de riqueza, sistema público gratuito para la educación y la salud, respeto por la naturaleza y planeación del desarrollo, con fuerte rectoría del Estado. Luego, la etapa del “desarrollo estabilizador” se articula en torno a un modelo de economía mixta, con presencia de los sectores público, privado y social, que con todas las críticas que merece su operación, es una respuesta a partir de la realidad del país, sus recursos, su gente, su historia.

Aún con la carga de concentración de poder y desigualdad social, hasta finales de los años 70, el territorio del país se modelaba considerando las potencialidades regionales, un proceso de industrialización con visión propia y una cobertura social amplia, en particular salud y educación. La construcción de infraestructura y equipamiento respondía a ello. Desde allí ocurría la relación con el resto del mundo y el intercambio comercial. El agotamiento del modelo y el empuje neoliberal propiciaron un nuevo colonialismo.

El modelo que se implanta en los 80 viene dado desde afuera. La idea global del libre mercado, consumismo e individualismo se radicaliza en el país por una élite (económica, política y mediática) a partir de los dictados de la globalización neoliberal, bajo condiciones asimétricas y desiguales, enajenando independencia y soberanía con la falsa ilusión del progreso, la modernidad y la inclusión en el primer mundo. Se reducen y transforman las instituciones del Estado, se beneficia al capital transnacional, se relegan las necesidades populares (sector público y privado aliados versus sector social). Hay una traición a los postulados constitucionales.

Conviene recordar que, a pesar de las reformas que se han introducido al artículo 27 constitucional, en él subsisten todavía dos principios fundamentales: la propiedad originaria de la Nación sobre el suelo y los recursos naturales, de la cual la propiedad privada es un derecho derivado (por lo tanto no un derecho fundamental) y la facultad de la Nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales de apropiación con el fin de “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación” e imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

### Recuperar la utopía

El tiempo de incertidumbres es, también, un tiempo de oportunidades. La crisis integral detonada por la pandemia, los efectos notorios del cambio climático y las guerras, demandan una lectura compleja de la realidad, despojada de atavismos y preconceptos, para entender lo que está fallando en la superestructura del país, en el

gobierno y en el territorio, para recrear diversas respuestas surgidas desde abajo, a ras del suelo y darles sentido transformador.

La resistencia al despojo, amplia y sostenida, por parte de pueblos y comunidades, la defensa de los bienes naturales, sus propuestas de organización social y productiva, son el soporte para una transformación real, pero es necesario reconocerlas, potenciarlas, expandirlas y articularlas en torno a una agenda común, con la aportación del conocimiento científico y académico vinculado a la realidad y la plena colaboración gubernamental; en función de las necesidades de la población y la potencialidad de las regiones, con participación permanente de pueblos, comunidades, campesinos, trabajadores y distintos sectores sociales, reconociendo sus formas organizativas y sus derechos.

## El territorio

Una visión integral del territorio parte por asumir que no es un simple receptáculo o contenedor de la actividad humana: su concepción incluye a la vida como un sistema de relaciones, -complejo, dinámico y abierto- entre las personas, sus actividades y el medio natural. Las intervenciones en él deben armonizar esas relaciones desde la perspectiva de regiones diversas en cultura, bienes, atributos, necesidades y capacidades.

La construcción de infraestructura debe responder a la integración socioeconómica de las distintas regiones del territorio nacional atendiendo su diversidad y solamente desde esa premisa abordar la construcción de redes carreteras y ferroviarias, ubicación de puertos y aeropuertos, redes de energía eléctrica y de ductos de hidrocarburos, ubicación de centrales eléctricas y fuentes de energía renovable, distribución regulada de agua para consumo humano, riego y usos industriales, definición colectiva de las áreas de aprovechamiento de bienes minerales, forestales, fósiles, agropecuarios y marítimos, con agregado de valor en cada lugar. En el mismo sentido, los equipamientos para salud, educación, abasto, ciencia, tecnología, deportes y cultura, deben responder a la localización de las necesidades sociales y contribuir a la estructuración equitativa de pueblos y ciudades.

La integración de cadenas de valor y el impulso a la industrialización del país son indispensables para la recuperación de un desarrollo independiente y soberano. Minerales metálicos, litio, maderas, flora medicinal, son parte del patrimonio nacional y su transformación debe ocurrir en el país. El ordenamiento territorial debe ser riguroso en el control de la localización de todas las actividades extractivas, respetando a pueblos y comunidades, reconociendo su diversidad, cultura y formas organizativas y asumiendo su participación plena.

Nada impide producir los equipos e insumos para la generación de energía limpia y la producción agrícola colectiva, salvo la naturaleza del modelo. Lo mismo con las medicinas y las vacunas (el COVID 19 tiene un costo alto en vidas atribuible a la dependencia). En el mismo sentido el desarrollo científico y tecnológico aplicado regionalmente. La maquila no debe ser preponderante en un desarrollo autónomo.

La agricultura, la ganadería y la producción forestal deben impulsarse con recursos y criterios de sustentabilidad, aprovechando las virtudes de cada región, regulando a las

agroindustrias, prohibiendo químicos, transgénicos, deforestación y granjas de producción intensiva e impulsando procesos agroecológicos. En cada caso, integrar cadenas de valor y restaurar las devastaciones provocadas.

Debe darse prioridad a las diversas experiencias de economía social y solidaria que existen en el país y promover su reproducción con pleno respeto a las formas de organización comunitaria. Así, apuntalar el desarrollo de la región zapatista en Chiapas, del municipio autónomo de Cherán, de la región yaqui en Sonora, de los pueblos en la montaña de Guerrero y en la Sierra Norte de Puebla, de las múltiples cooperativas operando en distintos ámbitos productivos y de las distintas formas de producción social de vivienda de acuerdo a sus patrones culturales y condiciones naturales locales, con recursos proporcionales a la magnitud de la población que lo requiere tanto en las ciudades como en el campo.

El crimen organizado -y su impacto en el territorio, las poblaciones y los gobiernos locales- es un desafío de alta complejidad que debe abordarse integralmente. La realidad muestra que allí donde las comunidades están cohesionadas en torno a propuestas autogestivas, solidarias y participativas, la presencia criminal se reduce notoriamente.

Por su parte, el despliegue de las fuerzas armadas en el territorio debe ajustarse a los preceptos constitucionales, en funciones propias de su formación y organización. El desborde operacional de esos límites tiene impacto en la institucionalidad democrática, el territorio y las comunidades, por lo que se deben fortalecer, ampliar y mejorar las capacidades civiles del Estado en todos los órdenes de gobierno.

## Mares y costas

La gran riqueza marítima y costera que posee México no parece atraer el interés público, más allá de la explotación petrolera, el gran turismo y la pesca intensiva de algunas especies. Ninguna de esas actividades se desarrolla con enfoque sustentable y el vertido de desechos al mar adquiere proporciones preocupantes

Es necesario reenfocar el papel de la Marina y la Guardia Costera en función de la protección integral de los bienes marítimos, la seguridad de tránsito y el combate al crimen organizado. Controlar la pesca depredadora de grandes embarcaciones factorías y la ilegal (40% del total), resguardar las Áreas Naturales Protegidas Marinas, la biodiversidad y los ecosistemas.

La marina mercante muestra un rezago insólito dado el potencial que tiene el país para el intercambio comercial por mar, que aloja al 90% del comercio internacional. La infraestructura portuaria está en proceso de adecuación, pero en función de las necesidades globales.

Es necesario diversificar la flota mercante hoy concentrada en petróleo, fomentando el transporte de cabotaje y de altura. A nivel mundial, sólo el 0.1% de la carga que se mueve, lo hace con bandera mexicana. También, desarrollar un sistema estructurado de marina mercante con una flota moderna de amplia cobertura y un sistema de puertos tecnologizado y eficiente, bajo control de la autoridad civil.

Impulsar una industria naval con capacidad para construir y reparar las embarcaciones que demanden las flotas mercante, pesquera, turística y naval. Y una industria pesquera diversificada, con capacidad de aprovechar y comercializar los bienes marítimos de manera racional y sustentable.

Rediseñar el andamiaje legal y fiscal, con regulaciones y estímulos que impulsen y fortalezcan el desarrollo de la industria nacional y la generación de empleos. Generar una cultura marítima como parte de políticas de estado consistentes y permanentes.

Estos son, apenas, algunos enunciados para un desarrollo nacional igualitario con ocupación racional del territorio, cuya concreción requiere la articulación de una mayoría social y política en torno a una propuesta común.

### Lo rural y lo urbano

En 2020, México registró una población urbana de 99 millones (78.6%), 27 millones de población rural (21.4%). Las localidades de dos mil quinientos habitantes marcan el límite dicotómico y estático utilizado por INEGI entre lo rural y lo urbano, lo cual debe ser revisado.

La tasa de crecimiento de 2010 a 2020 de la población rural fue mayor que el promedio del Sistema Urbano Nacional (SUN) de alrededor de 1% anual. Esta diferencia se ve compensada por la migración rural-urbana que aún persiste, aunque con una menor intensidad que lo sucedido en el siglo pasado. Por su parte, las ciudades pequeñas (de 15 000 a 100 000 habitantes) redujeron en estos últimos veinte años su peso relativo en función de haber transitado a un rango de tamaño mayor o bien haber sido incorporadas dentro de los límites de las cada vez más numerosas zonas metropolitanas del país.

En el mundo más de la mitad de la población es urbana. Y en nuestro país en la actualidad más del 78% de la población total habita localidades, más o menos interdependientes, de 15 mil y más habitantes. De ésta, la mitad se concentra en 13 grandes aglomeraciones de más de un millón de habitantes, que tienen primacía sobre el conjunto en la toma de decisiones y pautas de comportamiento.

Las actividades urbanas y los patrones de consumo de bienes y servicios dependen en alto grado de los recursos generados en el “campo” pero, paradójicamente, el bienestar y la vida de los pobladores que habitan en el ámbito rural y las pequeñas localidades son cada vez más precarios y dependientes de la dinámica urbana. La pobreza por ingresos en el país alcanzaba en 2020 poco más de 50% de la población (Coneval, 2020) pero su presencia se concentra en el ámbito rural (62%) aunque casi 4 de cada 10 habitantes urbanos entran en la categoría de pobres. En el contexto actual, la variable climática afecta diferencialmente estos complejos regionales que, a su vez, son distintos (Norte, Centro, Sur) y exacerba los problemas que inciden en sus poblaciones. De ahí la necesidad de valorar la vulnerabilidad de la población y de las regiones más expuestas a los efectos del clima y a las actividades antrópicas de mayor impacto local.

A pesar de la transferencia de recursos (mano de obra, productos agropecuarios, agua y, en general, servicios ambientales a favor del “mundo urbano”), la mayoría de

esta población, ante el deterioro de su base económica primaria, depende para su supervivencia de mercados de trabajo y productos urbanos.

El análisis de los vínculos urbano-rurales y, sobre todo, por el papel que en ese contexto juegan las pequeñas/medianas localidades (menores de 15 mil habitantes, y hasta 100 mil dependiendo de su contexto regional), requiere una estrategia convergente, justamente en ámbitos territoriales conjuntos concebidos como sistemas urbano-rurales:

- 1) Que oriente desde el contexto diversificado de la dinámica rural la ruta hacia la conservación y el fortalecimiento de la economía rural y campesina, mejore la situación de la población, las familias y las comunidades rurales, y aproveche con criterios de sustentabilidad el potencial agroalimentario, y la dotación de recursos naturales y,
- 2) Que incida, desde el contexto urbano, sobre el papel de las pequeñas localidades en la creciente transformación rural, así como en las funciones urbanas potenciales como centros de oferta de bienes y servicios, de consumo, de innovación, de economías de aglomeración, entre otros.

En este sentido la atención a la pobreza (ni exclusivamente rural ni enteramente urbana) cobra particular importancia, al igual que la seguridad alimentaria, la vivienda, el acceso a la salud y a la educación, relacionadas estas dimensiones con vulnerabilidad de la población en un entorno de riesgo en todas las escalas.

Para el conjunto, el desarrollo de redes de comunicación, no solo caminos e infraestructura carretera, sino también redes virtuales de información y comunicación (TIC) constituyen una infraestructura necesaria para movilizar rápidamente recursos tangibles e intangibles y dar respuesta a estrategias de sobrevivencia y bienestar social, dada la interdependencia entre las actividades urbanas y rurales.

### **3. DESARROLLO Y ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO**

La planeación territorial<sup>2</sup> opera como un proceso en todas las escalas: nacional (incluyendo islas y mares); regional, referida fundamentalmente a regiones y sistemas urbano-rurales (SURs); urbana, relativa a ciudades de diferentes tamaños; y de asentamientos y territorios rurales. Todas estas escalas están mutuamente relacionadas.

#### **Escala nacional**

Esta escala integra tanto planteamientos de desarrollo como de estructuración territorial. El eje de desarrollo se orienta a mejorar la calidad de vida de la población y el abatimiento de la pobreza en el territorio nacional, a impulsar la justicia socio-espacial y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, tomando en

---

<sup>2</sup> En México se tiende a denominar solamente las escalas nacional y regional como ordenamiento territorial.

cuenta el desafío del cambio climático y el impulso de las fuerzas sociopolíticas, culturales, económicas y tecnológicas.

Sus lineamientos principales incluyen: promover y orientar las inversiones y el desarrollo productivo con base en criterios de economía solidaria y formas de asociativismo. Así como aplicar una política de fomento económico regional de empresas nacionales manufactureras y de servicios, que impulsen cadenas de valor en diferentes escalas territoriales, redes y agrupamientos productivos. En este sentido, las industrias manufactureras tienen una gran importancia por su efecto multiplicador en el empleo y el desarrollo.

Habrá que apoyar la producción agropecuaria, forestal y pesquero-acuícola que contribuyan al bienestar y la seguridad alimentaria, compatible con la preservación ambiental y la diversidad biocultural. Introducir en las políticas de fomento económico, criterios de sustentabilidad ambiental que protejan la biodiversidad, los bosques, las selvas y los paisajes, restaurando, conservando y protegiendo los suelos. Conservar, racionalizar y regular el consumo de agua con un enfoque de cuencas hidrográficas preservando la integridad de los acuíferos de aguas subterráneas.

En relación con los lineamientos de planeación territorial para el desarrollo, son cruciales el impulso a la educación y las capacidades locales, la calidad así como la participación, coordinación y continuidad de las instituciones y las políticas públicas.

En el eje de estructuración territorial se plantea impulsar un esquema territorial polinuclear en red, que considere las diferentes condiciones regionales preexistentes, y el enfoque de desarrollo integral de cuencas, en tanto que facilita la conectividad y la complementariedad, con mejor habitabilidad y accesibilidad.

En este esquema, las ciudades medias y los principales corredores aportan, también, una base firme de desarrollo, y se requiere impulsar una localización estratégica de infraestructuras, equipamientos y servicios. Asimismo, es conveniente consolidar un transporte multimodal, con atención particular a la accesibilidad de los puertos marítimos y aeropuertos, que contribuyen a la conectividad nacional e internacional.

Es necesario regular el uso del suelo para estructurar el crecimiento y desarrollo de los centros de población y favorecer el acceso al suelo, la vivienda, los equipamientos y los servicios, particularmente a la población de bajos recursos. En el mismo sentido, se debe identificar el suelo urbanizable y planear su estructura y uso antes de que ocurra su ocupación; localizar el suelo no urbanizable por razones de prevención de desastres, conservación ambiental, cambio climático, productividad agropecuaria, paisajes valiosos o de valor patrimonial y evitar su ocupación para uso urbano. Asimismo, proteger los bosques y selvas con estrategias de conservación, sistemas de aprovechamiento de especies maderables y estrategias de diversificación productiva sustentable, aprovechando los servicios ambientales que brindan, como captura de carbono y agua, regulación climática y mantenimiento de la biodiversidad, además de su potencial como áreas para distintas modalidades de turismo de naturaleza.

El ordenamiento equilibrado y equitativo del territorio nacional requiere controlar el crecimiento de las grandes zonas metropolitanas, cuya vulnerabilidad es creciente (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla), e impulsar una mayor intervención del Estado para armonizar y tomar en cuenta los diferentes intereses y puntos de vista, y lograr que los resultados de estos procesos sean vinculantes.

## Escala regional

Para esta escala, fundamental en el ordenamiento territorial, se apuntan algunas consideraciones relativas a las seis macro-regiones del país, y los veinte sistemas urbano-rurales (SURs) funcionales que, vinculados, las conforman<sup>3</sup>.

## Macrorregiones

Para las tres regiones del norte: se plantea promover la articulación con una política de desarrollo que contrarreste la dependencia de los estados limítrofes de los EU, disminuir la importancia de la industria maquiladora e impulsar, fortalecer y diversificar las exportaciones de las ciudades que las conforman y sus vínculos con otras regiones del país. Impulsar un modelo sustentable de los usos y disposición del agua y revisar el tratado correspondiente con los EU.

Noroeste: Fortalecer la protección del Golfo de California. Ofrecer opciones de localización urbana a la población de escasos recursos. Promover la articulación y complementariedad entre las ciudades ubicadas en ambos litorales del Golfo de California, garantizando el libre acceso de la población al mar. Conectar esta macro-región con la Norte Centro, fortaleciendo sus ejes básicos de transporte.

Norte Centro: Fortalecer el área de La Laguna como centro regional de servicios y de vinculación con la macro-región Noreste. Promover las actividades agroalimentarias y forestales al oriente de la Sierra Madre Occidental. Impulsar el desarrollo socioeconómico de las ciudades medias y pequeñas y las zonas rurales. Evitar la expansión periférica y la dispersión de vivienda particularmente en Ciudad Juárez.

Noreste: Mantener el apoyo a las actividades económicas dinámicas de exportación. Propiciar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas costeros. Equilibrar el sistema de ciudades y consolidar los corredores entre sus ciudades principales.

Centro Occidente: Consolidar la estructura urbana polinuclear propia de la región, propiciando sus sinergias y complementariedad. Atender las necesidades de infraestructura urbana y equipamientos para superar los desequilibrios que ocasiona

---

<sup>3</sup> La referencia numérica de regiones y SURs y varios lineamientos, corresponden a planteamientos que aparecen en el documento entregado, en diciembre de 2019, al BID y a la SEDATU, como base para definir la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. El trabajo fue coordinado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

la expansión de la industria manufacturera. Fortalecer los corredores carreteros y ferroviarios y su vinculación con los puertos y ciudades.

Centro: Limitar la expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como regular y consolidar el desarrollo de Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Toluca; y de ciudades medias y pequeñas. Desarrollar, al efecto, un sistema eficaz de transporte de pasajeros entre esas ciudades. Incrementar selectivamente la densidad habitacional con opciones viables para la población de bajos recursos. Distribuir los grandes equipamientos regionales nuevos (hospitales, aeropuertos, universidades, etc.) en la corona de ciudades. Coordinar las acciones de gestión y uso eficiente del agua y de la energía. Separar los sistemas de drenaje y alcantarillado.

Sur-sureste: Se trata de la región que presenta el mayor rezago, Se requiere una atención prioritaria que incluye impulsar un desarrollo territorial transfronterizo sostenible, en coordinación con los países del Triángulo del Norte Centroamericano. Crear programas de desarrollo local sustentable en consonancia con la biodiversidad de la región. Promover la producción sustentable de bienes y servicios que demandan los centros turísticos. Propiciar la integración en red de las ciudades de la región, con el apoyo de enlaces carreteros y la consolidación de vínculos entre la región, el puerto de Lázaro Cárdenas y la ZMVM. Promover inversiones en infraestructura energética y de conexión con la red nacional de gas natural

#### Sistemas urbano-rurales

Cada Sistema Urbano Rural (SUR) integra centros de población de diferentes tamaños, áreas no urbanizadas, territorios cultivados y forestales, áreas naturales protegidas, cuerpos de agua, etcétera, que interactúan por medio de diferentes redes de comunicación.

En esta escala es necesario:

- Impulsar una relación más equitativa y eficaz en el desarrollo económico, la calidad de vida, y la sostenibilidad ambiental en los diferentes centros de población, y promover su evolución hacia esquemas territoriales de red policéntricos, con una accesibilidad efectiva entre sus elementos;
- Desarrollar los sistemas a partir de sus recursos e impulsar su infraestructura, equipamientos y servicios, con la participación social en el proceso. Al efecto, activar una organización territorial que complemente las economías rurales induciendo una mayor densidad e integración con infraestructura, equipamiento, y servicios públicos;
- Consolidar las redes de interacción funcional con el impulso a las ciudades medias y pequeñas de cada SUR mejorando su conectividad interior y entre ellas e inducir la transición energética hacia energías limpias y renovables. Impulsar la integración de las áreas urbanas y rurales, mediante una programación conjunta de caminos rurales y alimentadores, y el fortalecimiento de centros integradores de servicios al medio rural.

#### Escala de centros de población

En el marco de concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la planeación territorial, que establecen la Constitución Nacional y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la escala urbana es de competencia, fundamentalmente, local apoyada con recursos de diferentes órdenes de gobierno; y se atiende mediante lo que históricamente se conoce como la planeación urbana.

### *Estructuración urbana*

La estructura básica de los centros urbanos está conformada por las actividades humanas con los espacios adaptados que las alojan, y por los flujos de personas, agua, energía, entre otros, y las redes por las que circulan. Los cuatro elementos se articulan y condicionan mutuamente, por lo que su planeación requiere de un enfoque sistémico.

En contra de este planteamiento, la construcción de conjuntos de vivienda alejados de los equipamientos indispensables y fuentes de trabajo, que ha tenido lugar en México durante los últimos 40 años, generó la existencia de más de cinco millones de viviendas desocupadas<sup>4</sup>. Se deben promover y regular ciudades compactas, con densidades sostenibles, adecuadas a sus condiciones, sociales, culturales, económicas, y ambientales, que cuenten con la infraestructura, equipamientos y servicios necesarios. Es muy importante evitar los procesos de dispersión urbana que ha tenido el país durante los últimos años.

Esto implica, también, consolidar una red coherente de vialidades primarias que atiendan las principales necesidades de origen-destino en las ciudades, y consolidar un sistema integrado de transporte público con todas sus modalidades, según la demanda de capacidad y, en su caso, centros adecuados de transferencia y dar preferencia a la peatonalización y al uso de transporte no motorizado.

Particularmente, en el caso de las ciudades grandes del país<sup>5</sup>, resulta conveniente adoptar una estructura urbana policéntrica de “ciudades dentro de la ciudad”, tomando en cuenta que no toda la población puede transportarse fácilmente, y que los equipamientos de salud, escolares, comerciales, recreativos, etc. tienen, diferentes niveles de magnitud y áreas consecuentes de atención.

### *Crecimiento urbano*

El crecimiento frecuentemente rápido e imprevisto de muchas ciudades de México, obliga a considerar modelos de estructuración adaptables, que faciliten el desarrollo y reduzcan los costos de urbanización. La constitución de reservas territoriales constituye un instrumento eficaz para ubicar y estructurar el crecimiento urbano. Estas áreas deben definirse con base en un análisis de umbrales, que establezca las

---

<sup>4</sup> Según el censo de población y vivienda 2020 del INEGI

<sup>5</sup> Ibid. Según datos de 2015 son trece con más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro, San Luis Potosí, Mérida y Aguascalientes. Además, hacia 2025 se añaden: Mexicali, Cuernavaca, Chihuahua, Culiacán, Cancún, Tampico y Saltillo; y al 2027 Hermosillo.

localizaciones más favorables para orientar el crecimiento, tomando en cuenta los costos sociales de superar los obstáculos al crecimiento urbano.

### *Zonas precarias*

Las zonas precarias de las ciudades incluyen diversas modalidades, tanto intraurbanas como en la periferia e incluso alejadas del tejido urbano principal, y suelen identificarse como asentamientos irregulares, zonas marginales, ciudades perdidas, “conjuntos de vivienda” y otras denominaciones. En cualquier caso, reflejan, y son producto de, condiciones sociales, económicas y de gobernanza que no permiten a sus habitantes participar en el “mercado formal” del suelo.

Vivir en las zonas precarias, también afecta las condiciones económicas y la calidad de vida de sus habitantes. Frecuentemente las zonas se ubican en lugares con peligro de inundación, deslaves o fuertes pendientes; carecen de infraestructura, equipamientos, y servicios urbanos adecuados y accesibilidad a otras áreas de la ciudad; las viviendas tienen un espacio reducido y es común que aparezcan actividades ilegales. En los casos extremos de situaciones peligrosas para sus habitantes, se debe impulsar una reubicación concertada con la población y asegurar un mejoramiento efectivo de las condiciones y calidad de vida de los habitantes. De preferencia, la reubicación debe ser a un lugar cercano, en pleno cumplimiento al derecho a la vivienda, según ha sido definido en diversos instrumentos internacionales.

Estas acciones pueden incluir: el mejoramiento de la vivienda, la pavimentación de vialidades, dotación de agua y energía eléctrica, consolidación de equipamientos de salud, educación, abasto, comercio, y administración pública; así como la atención a cuestiones sanitarias y ambientales.

Para evitar nuevas zonas precarias, es necesario impulsar el desarrollo socioeconómico del país, y crear empleos formales con salarios adecuados. Desde el ámbito de la estructuración territorial, es necesario impulsar la constitución de reservas territoriales y de viviendas, asequibles a las posibilidades de la población mayoritaria, con la participación de organismos como fue el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) en el orden federal. Asimismo, se requiere revisar las normas y reglamentos de desarrollo urbano locales para que permitan soluciones realistas de mejoramiento progresivo.

### Habitabilidad

La habitabilidad se vincula con la sostenibilidad y constituye un satisfactorio de necesidades básicas como la interrelación social y formativa, seguridad, salud y recreación. Opera en diferentes territorios, desde la escala nacional hasta la de la vivienda. A la escala de los centros de población, la habitabilidad es especialmente importante en los espacios públicos como plazas, jardines y calles. En estos lugares, se debe asegurar: la inclusión y el acceso; la vitalidad que impulsa la mezcla de usos

---

<sup>6</sup> Con base en planteamientos del economista chileno Manfred A. Max-Neef en su libro “Desarrollo a escala humana”

compatibles del suelo; la comodidad por medio de la protección al clima y el ruido; y un diseño que reconozca la escala humana y ofrezca una imagen estimulante.

### Ciudades medias y pequeñas

La mayoría de las ciudades del SUN corresponde a esta escala (entre 15,000 y 100,000 habitantes). Sin pasar por alto las particularidades que presentan y que deben ser analizadas y atendidas de manera individual, en ellas se presentan condiciones adecuadas y oportunidades para el crecimiento y es posible prever sus requerimientos de infraestructura y equipamiento y orientar su desarrollo en mejores condiciones que en las grandes ciudades y aglomeraciones metropolitanas. Es deseable canalizar los flujos migratorios hacia estas ciudades destinando las inversiones requeridas para estimular la creación de empleos y prever y acondicionar los espacios requeridos para el asentamiento de los nuevos pobladores.

### Asentamientos y territorios rurales

Aunque, como se ha señalado, la población rural decrece en términos proporcionales con respecto a la urbana, su magnitud es todavía significativa y se encuentra distribuida de manera dispersa y atomizada en decenas de miles de pequeños caseríos ubicados en las zonas más apartadas del país, donde se presentan los mayores índices de rezago en la dotación de servicios y equipamientos y donde la calidad de la vivienda es de gran precariedad. Su débil economía se sustenta en la agricultura de subsistencia y su aislamiento en territorios abruptos los hace vulnerables a los fenómenos naturales. Además, su subsistencia se encuentra amenazada por la presencia del crimen organizado que origina su desplazamiento hacia sitios más seguros donde tampoco son bien acogidos.

Para mejorar las condiciones descritas es necesario identificar los centros rurales que se encuentren en mejores condiciones relativas y ubicar en ellos los servicios básicos para la atención de la población en su entorno para formar pequeños sistemas rurales, dotando a estos centros rurales con la infraestructura y servicios que garanticen su accesibilidad y su conexión con poblados mayores del SUN. Es indispensable también apoyar la creación de micro empresas comunitarias para la producción de manufacturas y artesanías y centros de capacitación para mejorar la productividad de sus cultivos y organizar su comercialización.

## **4. ACCIONES FRENTE A LOS DESAFIOS PRIORITARIOS**

Hay cinco elementos fundamentales que están en la base y caracterizan los problemas que ocurren en el territorio mexicano y cuya atención es indispensable para salir de la compleja situación planteada en párrafos anteriores, estos son vulnerabilidad, desigualdad, especulación, precariedad y corrupción, todos ellos tienen fuertes interacciones entre sí y se presentan en las dimensiones social, económica, ambiental y política. El enfoque territorial puede ayudar en el señalamiento de rutas para su atención.

## Vulnerabilidad

El territorio nacional y particularmente los asentamientos humanos están sujetos a condiciones de vulnerabilidad ocasionadas por los fenómenos naturales, pero tal vulnerabilidad y el riesgo que esto representa tiene origen antropogénico, en procesos ocasionados por la presencia y acción humanas.

Revertir y prevenir estos efectos en el territorio es sin duda de la máxima prioridad. Es necesario aprovechar el conocimiento acumulado para evitar la localización inadecuada de la población, los equipamientos y la infraestructura, evitar el alarde tecnológico que ignora las condiciones impuestas por la naturaleza e integrar en los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano las restricciones correspondientes.

Entre las principales acciones en este sentido se pueden señalar:

Descarbonización, lo que implica la sustitución progresiva del uso de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables y no contaminantes, pero también replantear el sistema de transporte público buscando la integración y complementariedad de modos con restricciones al uso del automóvil privado.

Economía circular, orientada al tratamiento y reutilización de desechos para evitar el desperdicio y la contaminación.

Nuevas tecnologías de construcción, que produzcan menos contaminantes, reduzcan la presión sobre los recursos minerales y ofrezcan mejores condiciones de aislamiento térmico.

- Uso eficiente del agua, que comprende la captación y retención de aguas pluviales, la separación de redes de drenaje de aguas negras y pluviales, el tratamiento y reúso de aguas residuales incluso para fines agrícolas, el establecimiento de tarifas progresivas para el uso del agua en actividades agropecuarias e industriales y para el consumo doméstico, así como el recubrimiento de canales para riego.
- Solución colectiva de servicios domésticos, para la dotación de agua, energía y tratamiento de desechos.
- Normatividad adecuada a condiciones naturales y tradiciones culturales, en cuanto diseño de espacios y utilización de materiales y sistemas constructivos.

## Desigualdad

A diferencia de la diversidad que ofrece la naturaleza que permite el enriquecimiento y complementariedad entre los individuos y la atención de necesidades comunes, la desigualdad es producto de la competencia y de decisiones públicas y privadas que profundizan las diferencias, concentran los recursos e imponen los intereses de pocos sobre las necesidades de la mayoría. Cuando nos referimos al territorio la desigualdad se hace visible entre regiones prósperas y deprimidas; grandes metrópolis y poblados rurales; pero también al interior de las ciudades -colonias residenciales donde nunca falta el agua, la infraestructura es suficiente, las calles son

amplias y las banquetas generosas, donde se cuenta con escuelas, hospitales, teatros, estadios, grandes parques y jardines mantenidos con recursos públicos, frente a barrios deprimidos de viviendas precarias, carentes de espacios comunes, inseguros y hacinados.

Revertir la situación requiere:

- Redistribuir los recursos disponibles para la atención equitativa de las necesidades sociales;
- Equilibrar cargas y beneficios de los contribuyentes y establecer subsidios cruzados en las tarifas de servicios;
- Recuperar plusvalías generadas por la sociedad para reinvertirlas en beneficio de ella misma;
- Apoyar la Producción Social de Vivienda, la participación comunitaria en la atención a las necesidades sociales y prestar asesoría técnica especializada por parte del Estado;
- Garantizar que el acceso a los equipamientos y servicios a cargo del Estado cumpla de manera igualitaria con los derechos de todas las personas;
- Establecer tarifas progresivas para la prestación de servicios públicos; y
- Asignar el gasto público de acuerdo con la planeación territorial.

## Especulación

Esta ocurre cuando se da una expectativa de ganancia económica superior a la que corresponde a la inversión realizada. El suelo es artificialmente escaso y su mercado imperfecto ya que es imposible reproducir las condiciones de localización que definen su valor de cambio, por lo que se crea un círculo vicioso que incrementa los precios en los lugares centrales, induce la construcción de estructuras más altas para hacer más rentable la inversión y produce efectos perversos como el congestionamiento vial, la carencia de servicios básicos en las zonas aledañas y el incremento en el tiempo del transporte, así como contaminación ambiental y expulsión de la población que no cuenta con los recursos suficientes para mantener su localización. En ciertas zonas los usos comerciales y de oficinas proliferan y tienden a ser ineficientes e inseguras porque su actividad económica no se mantiene a lo largo del día.

¿Cómo evitar la especulación y sus efectos?

- Intervenir el mercado de suelo (impuestos progresivos, venta de derechos de desarrollo, impuesto predial base suelo, impuesto a baldíos, derecho de preferencia);
- Crear reservas territoriales municipales con el incremento obtenido de recursos fiscales;
- Promover estructuras urbanas poli céntricas que generen nuevos espacios de actividad económica;
- Propiciar una mezcla de usos del suelo reglamentada que garantice la permanencia de usos habitacionales en los espacios centrales;
- Establecer límites a la extensión de la propiedad urbana para evitar el acaparamiento de suelo;

- Peatonalizar las zonas más congestionadas ha probado ser una buena solución que además estimula la actividad comercial;
- Fortalecer el transporte público resulta indispensable para eliminar una proporción importante del flujo automotriz;
- Limitar la circulación de transporte privado y el uso de la vía pública como estacionamiento contribuye a mejorar la circulación, disminuir los tiempos de recorrido y la emisión de contaminantes.

### Precariedad laboral y urbanística

Es un tema estructural que afecta al país de diferentes formas, se refiere a la realización de actividades fuera del marco regulatorio correspondiente con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo y la evasión del pago de impuestos. Su dimensión más importante se presenta en el empleo ya que del orden del 60% de la PEA se ocupa de esta forma sin recibir un salario fijo y sin gozar de ninguna de las prestaciones que otorga la ley, su origen está en la incapacidad del sistema económico para generar el número de empleos formales que requiere la fuerza de trabajo, aunque también ocurre entre profesionistas y empresarios que incumplen sus obligaciones fiscales. Las manifestaciones territoriales de la precariedad son principalmente dos: el ambulante y los asentamientos ubicados sin cumplir con la normatividad urbanística ni la legalidad de la propiedad, con déficit importante de servicios y equipamiento y baja calidad de la vivienda.

El ambulante consiste en la venta de una gran diversidad de productos en la vía pública ya sea en tianguis, puestos fijos, semifijos o sin ninguna instalación en plazas públicas y banquetas obstruyendo el flujo peatonal o incluso en el arroyo de grandes avenidas trastocando la circulación de vehículos y el funcionamiento del transporte público, sus efectos abarcan extensas zonas en las áreas centrales de las ciudades; frecuentemente se ofrecen en estos espacios productos alimenticios perecederos sin contar con agua corriente o refrigeración y sin cumplir con medidas sanitarias elementales.

Las medidas para contender con este fenómeno pueden ser diversas:

#### *Adaptación del espacio*

- Construcción de mercados públicos en tamaño y número suficientes, bien localizados y bien administrados;
- Identificación y adaptación de espacios en plazas y vía pública que no afecten el funcionamiento urbano;
- Construcción de infraestructura sanitaria y baños públicos; y
- Diseño de puestos, mobiliario y señalética.

#### *Adecuación de la gestión*

- Adecuación de la normatividad para permitir y favorecer la incorporación de los establecimientos al fisco;
- Reglamentación del uso del espacio público incluyendo actividades comerciales;

- Apoyo a las organizaciones de la sociedad para la creación de microempresas y cooperativas en condiciones adecuadas;
- Eliminación de intermediarios y redes delincuenciales; y
- Asesoría institucional para la instalación y operación de actividades comerciales en la vía pública.

### Asentamientos precarios

Como se señaló antes, se trata de un problema creciente que se origina en la incapacidad de la población mayoritaria para acceder al mercado formal inmobiliario, abarca a cientos de miles de familias y ocupa de manera dispersa miles de hectáreas en la periferia de prácticamente todas las ciudades del país, generalmente en suelo ejidal o comunal con vocación productiva y de conservación ambiental. Se trata de población migrante o desplazada y en su mayoría se les conoce como “desdoblados” familias que habitan originalmente en la ciudad construida que al reproducirse y formar nuevos hogares se ven obligadas a encontrar un espacio que puedan pagar en el cual construir de manera progresiva su vivienda. Para pretender resolver este fenómeno se han creado programas de “regularización” que lejos de ser una solución se prestan a la manipulación política, generan expectativas en la población y multiplican la formación de estos asentamientos sin resolver su deficiencia fundamental que es su mala localización.

Los efectos de esta situación son muchos y muy amplios y afectan tanto a la calidad de vida de los pobladores como a la sociedad en su conjunto. La atención a este problema requiere además de las señaladas anteriormente, medidas que se adelanten, eviten este tipo de asentamientos y apoyen el arraigo de la población en la ciudad construida.

#### *Adaptación del espacio*

- Identificación de áreas adecuadas y desarrollo de proyectos dentro del tejido urbano destinadas a la población demandante;
- Oferta de suelo público en renta;
- Vivienda incluyente en venta y alquiler donde se integren familias de estratos económicos distintos;
- Lotes con proyecto, que permitan garantizar la localización adecuada de la población dentro de las ciudades, prever los espacios para el establecimiento futuro de equipamientos y los puntos de conexión a las redes para la dotación de servicios.
- Condominio familiar, esta opción puede ser importante para las familias extensas que ya habitan en la ciudad y en las que los hijos forman nuevos hogares que pueden ubicarse en el mismo lote familiar mediante créditos para construir su vivienda manteniendo el arraigo en el barrio y el vínculo familiar;

#### *Adecuación de la gestión en la ciudad formal*

- Adecuar la normatividad para incluir las modalidades de proyecto mencionadas;

- Ofrecer crédito para suelo, proyecto y asesoría, que son los insumos fundamentales para construir un proceso sólido de producción social de vivienda;
- Aprovechar la experiencia y organización comunitarias para proyectos autogestivos y de contraloría social;
- Mejoramiento barrial que puede realizarse con participación comunitaria y aportación de recursos públicos; y
- Reorientar los recursos de las instituciones de crédito para apoyar procesos de producción social de vivienda en estos espacios, en la proporción correspondiente a su demanda.

¿Y qué hacer con la población que ya está ubicada en asentamientos precarios?

- Impedir su crecimiento mediante el apoyo al uso intensivo del suelo para actividades compatibles con su vocación (agrícolas, forestales, de horticultura y floricultura, recreativas y de investigación científica);
- Reubicar a la población que se encuentre en situación de riesgo (en áreas inundables, cañadas, laderas deslizables, altas pendientes o fallas geológicas); y
- No regularizar, pero apoyar el mejoramiento paulatino de la infraestructura y servicios.

## Corrupción

Se trata de un mal endémico difícil de erradicar que permea la gestión urbana para actuar fuera de la normatividad establecida, afecta en mayor medida a la población desprotegida e inhibe la inversión, promueve el tráfico de influencias, presencia de intermediarios y la cultura de incumplimiento de la ley.

Su combate requiere actitud firme de la autoridad para el cumplimiento de la normatividad y medidas que eviten la impunidad.

- Adecuación del marco normativo;
- Transparencia y rendición de cuentas;
- Canales ágiles para denuncia;
- Coordinación intersectorial e interinstitucional;
- Capacitación de servidores públicos;
- Servicio civil de carrera;
- Amplia difusión y adecuación de trámites, requisitos y procedimientos de acuerdo a la complejidad de los proyectos;
- Sistemas integrados y bases de datos comunes en dependencias de gobierno;
- y
- Asesoría pública para la construcción de vivienda popular.

La aplicación de las medidas señaladas solo puede darse a través de un proceso organizado de planeación, conducido por el gobierno, que involucre a todos los actores y cuente con el tiempo requerido para la construcción de consensos y con la información suficiente al alcance de toda la población. Este proceso debe ser iterativo

y permanente, vinculado a la asignación de recursos públicos y contar con instrumentos de evaluación y seguimiento para su control efectivo.

## **5. LA INSTITUCIONALIDAD NECESARIA**

A las preguntas: ¿cómo se gobierna?, y ¿quién planifica? se tienen respuestas a partir de alianzas ineludibles entre actores involucrados.

La relación entre sociedad y medio ambiente, o entre actividades y territorio son asuntos que deben incorporarse a la agenda pública (aquí se incluye no sólo el gobierno, sino la ciudadanía, el sector privado y otros), con una perspectiva de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales. El primer paso, quizá, sea el desarrollo institucional que se refiere no solo a fortalecer las capacidades gubernamentales en el plano local, sino a internalizar socialmente reglas mínimas para el sostenimiento del entorno, como principio de comportamiento individual y colectivo, público y privado.

La planeación de los centros de población se ha vuelto sumamente compleja, debido al desarrollo de ordenamientos ecológicos territoriales, que rigen los usos del suelo fuera de los centros de población, desde las reformas a la LGEEPA en 1996. Así, existen dos sistemas de planeación que no solamente resultan potencialmente contradictorios, sino que niegan lo expuesto anteriormente sobre la interacción cada vez más intensa entre lo urbano y lo rural. En la medida en que esa fragmentación debilita a la planeación en su conjunto, su reversión se convierte en una clara prioridad de la reforma del marco institucional.

Desde la administración pública, a partir de esta visión sistémica, se sugiere que la gestión reconozca interdependencias (dentro y fuera de las delimitaciones político-administrativas) de los recursos existentes: el agua y sus usos consuntivos, la creación de áreas verdes y su mantenimiento, la vigilancia y protección de zonas de conservación, el manejo adecuado de bosques (que pueden considerarse fábricas de agua), la recuperación de cauces naturales y acuíferos, el desarrollo de parcelas productivas, el control y erradicación de especies exóticas e invasoras, y la restauración de ecosistemas, entre otros.

En todas estas posibles acciones, están presentes múltiples intereses y grupos en diferentes escalas, lo cual requiere una relación estrecha entre el gobierno y la sociedad. Decir esto no es demagógico si, en cada caso, se procura identificar corresponsables y comprometerlos más allá de ciclos electorales. Ésta es una condición de gobernabilidad territorial efectiva y ventajosa para gobernantes y gobernados.

La gobernanza asociada a esta visión integradora en la que la voz e intereses de los actores, de grupos, comunidades, sociedad civil, incorporados como guía de las decisiones públicas será central para aportar claras mejoras en la coordinación y en la aplicación de políticas públicas comprensivas, certeras e incluyentes.

Más que crear comisiones y hacer consultas para legitimar decisiones, proponemos que se establezcan mesas de concertación que lleven a construir acuerdos e incluso

a alcanzar consensos, lo que es factible a escala de barrios urbanos y comunidades rurales.

Otro reto importante consiste en superar la forma descoordinada en la que operan las instituciones y el tratamiento desvinculado que hacen de las dimensiones macro y micro que convergen en los territorios. Así, por ejemplo, la vivienda a nivel macro es considerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como motor del desarrollo económico, y a escala micro como indicador de bienestar social. Olvida el potencial que a nivel micro puede tener en el fortalecimiento de la economía popular y su eficacia macro social en la generación de ciudadanía, en la seguridad y en la (re)construcción del tejido social.

Esto habla de la necesidad de revisar la institucionalidad actual, ampliar sus capacidades, ajustar la normatividad a los intereses de la población, democratizar su operación en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno, construyendo una relación interactiva con la sociedad. Hoy en día, la vida institucional de la planeación está marcada por tres tendencias que es preciso revertir: una innecesaria complejidad del sistema de planeación territorial, una ampliación de los derechos de propiedad a costa del interés público y un creciente desprecio por la legislación aplicable a los proyectos de infraestructura del Gobierno Federal.

La proliferación de sistemas fragmentados de planeación del territorio para diversos temas (ambiental, turístico, asentamientos humanos), lejos de fortalecer la planeación la ha debilitado. Además de una reforma que tienda a la integración de los instrumentos de planeación, se requiere modificar la forma en que ellos se presentan. Sin perjuicio de la necesaria calidad científica y técnica que debe soportar los ejercicios de planeación, se requiere hacer un esfuerzo por generar instrumentos que resulten legibles para las personas, como requisito indispensable para la participación social. Un nuevo régimen de planeación debe reconocer como punto de partida que el territorio, aunque diferenciado, es uno solo y que su planeación debe hacerse cargo, al mismo tiempo, de los procesos de urbanización y de los de conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Asimismo, como resultado del abandono de la responsabilidad del estado en la conducción de los procesos de aprovechamiento del espacio, se han ampliado los derechos asociados a la propiedad de la tierra. Los jueces federales no solo se han mostrado más proclives a la defensa de la propiedad frente al interés público (por ejemplo, declarando inconstitucionales las sobretasas al impuesto predial a lotes baldíos), sino que incluso la jurisprudencia ha llegado a proclamar que la propiedad privada es un derecho fundamental, lo que va en contra de la letra y el espíritu del artículo 27 constitucional. Al parecer, la idea de que la propiedad privada es una derivación de la propiedad originaria de la Nación está por caer en el olvido, a pesar de que sigue siendo parte del texto constitucional.

El fortalecimiento de los derechos de propiedad privada también se observa en el caso de los núcleos agrarios. Si, en el pasado, existió una amplia tolerancia a la subdivisión y venta de terrenos ejidales para la formación de colonias populares, hoy en día se recurre, además, al uso fraudulento de figuras de la Ley Agraria para incorporar tierras ejidales a procesos de urbanización que terminan siendo controlados por agentes privados. Incluso la Estrategia Nacional de Ordenamiento

Territorial, publicada en 2021, reconoce que el uso de esas figuras se ha mantenido en la presente administración.

Para recuperar la doctrina de la función social de la propiedad no solamente se requiere de la voluntad política de los tres órdenes de gobierno para hacer prevalecer los intereses de la sociedad sobre los de los propietarios. También es necesario transitar hacia una nueva concepción de la relación entre el espacio y la propiedad. Y es el propio artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, la fuente de esa nueva concepción, ya que nos permite visualizar al espacio edificable (el activo más valioso de los centros urbanos) como un “elemento natural susceptible de apropiación” y no como una mera extensión del suelo sobre el que se ejerce la propiedad. Es así como, utilizando el texto constitucional vigente, es posible separar el derecho de propiedad (sobre el suelo) del derecho a edificar. Esa tesis ha sido recogida por la propia Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>7</sup> y es cada vez más utilizada por los estados de la República para la venta de derechos de desarrollo en beneficio de la comunidad.<sup>8</sup>

La lucha por la función social de la propiedad se libra también en el terreno judicial. Una vez que la administración pública comience a utilizar las herramientas de planeación en beneficio de las mayorías, será necesario desplegar nuevas estrategias argumentativas frente a un poder judicial que ha tendido a abandonar los principios del constitucionalismo social mexicano en favor de una visión individualista de la propiedad.

Por otro lado, es preciso reconocer que una parte del Poder Judicial de la Federación se ha mostrado cada vez más sensible frente a las reivindicaciones ambientales de comunidades afectadas por megaproyectos de diversa índole. No obstante, el procesamiento de los conflictos se ha enrarecido con el desarrollo de estrategias abiertamente inconstitucionales por parte del Gobierno Federal para la promoción de las obras que considera prioritarias, como es el caso del Acuerdo Presidencial del 22 de noviembre de 2021, que declara de “seguridad nacional” ciertas obras de infraestructura. Con ello, no solamente se debilita el procedimiento de evaluación de impacto ambiental como mecanismo para dar sentido a la autorización de transformaciones territoriales de alto impacto, sino se militariza el lenguaje mismo de la acción estatal sobre el territorio. La reversión de esa tendencia es una condición ineludible para establecer un auténtico estado de derecho en relación con el territorio.

## **6. LA PLANEACIÓN COMO PROCESO**

A partir de experiencias previas, en 1976 se estableció el sistema de planeación urbana mediante reformas a la Constitución y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y en 1982 se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Justamente cuando la planeación empezó a ser materia exclusiva de economistas y tecnócratas, bajo las premisas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington. A partir de entonces

---

<sup>7</sup> Diario Oficial, 9 de abril de 2021.

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez. Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 29 de diciembre de 2021.

estos dos sistemas conviven y actúan de forma paralela sin interacción y generando gran confusión en su operación.

A mediados de los años noventa, se consolidó un sistema de planeación ecológica del territorio que añadió complejidad a la planeación territorial. Si bien trajo consigo un conocimiento más profundo de las condiciones bio-físicas del territorio, se ha desarrollado a espaldas del SNPD y de la planeación de los asentamientos humanos.

La planeación estratégica en su modalidad corporativa, desarrollada con fines militares y empresariales (estructuras jerárquicas y verticales), hegemoniza concepciones y prácticas que desdeñan la complejidad y dinamismo de los procesos sociales, excluye la participación social en la elaboración de planes y programas y ofrece un relato adaptable a las circunstancias, pero finalmente al servicio de los grandes poderes económicos y financieros.

Esta concepción de la planeación neoliberal y fragmentada ha penetrado profundamente y prevalece aún hoy en América Latina y en México bajo distintos argumentos discursivos y una notoria dificultad de muchos especialistas para despojarse de premisas enquistadas, para recuperar un pensamiento propio, descolonizado, y ver al país, sus ciudades y su gente con otra mirada.

#### Otra mirada

El proceso de urbanización de las sociedades en el mundo ha propiciado un giro en la disciplina de la planificación del desarrollo (de la región a la ciudad), en la planificación y política urbana que privilegian lo ambiental sobre otros aspectos.

Es necesaria una reconceptualización de la planeación, para entenderla y operarla como un proceso complejo, interdisciplinario, con participación social, puesto al servicio de la población y las necesidades del país, de las regiones, de las ciudades.

Se debe repensar, a partir de otra racionalidad, lo que ocurre en el territorio, desde un pueblo múltiple y diverso, verdadero mosaico social, cultural, económico, político y ambiental. Desplegar una planeación de todos y con todos, que contribuya a construir un país igualitario, con mejor distribución de la riqueza, mejor aprovechamiento racional de los bienes naturales, una organización soberana del territorio y participación de la sociedad en la toma de decisiones. La planeación es un instrumento para el fortalecimiento de una democracia participativa.

La planeación participativa interdependiente, que correlaciona lo físico-ambiental, lo socio-cultural y lo económico —considerando tanto las dimensiones macro y micro implícitas en los procesos diversos de habitar—, es capaz de generar sinergias, círculos virtuosos e impactos transformadores de gran relevancia tanto en el ámbito urbano como en el rural.

Para avanzar en este camino es necesario superar el inmediatez impositivo ante lo urgente, dando espacios a las aportaciones sustentadas en experiencias sociales con

visión de mediano y largo plazo. Es preciso también frenar la producción de planes sistematizados por consultores, así como las recetas universales aplicables a cualquier lugar; retomar el papel del Estado y la participación de los habitantes en procesos fincados en el intercambio activo de saberes y superar la concepción lineal de los planes y programas, que ponen en cuestión los ciclos y ritmos vitales de la naturaleza y las raíces históricas y culturales de las comunidades que los habitan.

Planificar el territorio no debe ser una actividad abstracta que a nadie conmueve, sino un proceso dinámico surgido desde las realidades sociales, ambientales y económicas diversas que lo caracterizan. El conocimiento y la voluntad de actuar no surgen del escritorio del solitario sino desde el aquí, de los lugares como asiento de la experiencia cotidiana de quienes los habitan e interactúan con ellos.

Podemos y debemos generar procesos diversificados y específicos de planeación participativa (gobierno, sociedad y especialistas), conducentes a otra forma de habitar, centrada en la preservación del equilibrio de los ecosistemas en la rica diversidad histórica y cultural de las comunidades rurales y urbanas y en las relaciones que se establecen entre éstas, con las demás formas de vida y con las características físicas que distinguen y dan carácter diverso a los lugares.

La participación de los integrantes y asesores sociales en las tareas de planeación y en la discusión y formulación de políticas, programas e instrumentos es hoy fundamental para impulsar nuevos procesos. Es preciso motivar a los grupos sociales para que se articulen desde una base integral y sistémica, hoy ineludible ante los impactos de la fragmentación, la sectorización, la homogeneización y el temor inducido hacia el diferente.

En estos términos, la planeación debe ser asumida por el Estado como una cuestión de corresponsabilidad de gobierno y sociedad. Es necesario trabajar seriamente en las formas permanentes de participación social, en un servicio civil de carrera que fortalezca las capacidades institucionales, en instituciones corresponsables, en un marco jurídico claro y consistente diseñado para el logro de los objetivos planteados, el estado de derecho y, particularmente, tener una gran claridad en el manejo del suelo como un bien accesible para lo cual es necesaria una concepción clara de la propiedad y la tierra.

En este sentido, es indispensable la concurrencia de una ciudadanía informada, consciente y organizada, así como de funcionarios capacitados y dispuestos para asumir la participación social activa e interactuar con la ciudadanía, como sujeto principal en la gestión, reconociendo sus formas organizativas.

El replanteamiento de la planeación significa redefinir el papel de gobierno, sociedad y especialistas a partir de nuevos enfoques, con el marco jurídico institucional apropiado, para detonar procesos que apunten a un territorio integrado, con relaciones de poder equilibradas, sin patriarcado y con distribución equitativa de la riqueza. En el territorio y en las ciudades, se debe transitar hacia la construcción de una armonía vital y perdurable entre necesidades humanas, actividades económicas y naturaleza, entendidas en una relación sistémica, solidaria y cooperativa. Está en juego la vida en el planeta.

