

Estrategia territorial y urbana

Presentación

En las últimas tres décadas, el territorio nacional ha sufrido grandes transformaciones que deben ser tomadas en cuenta en relación a las principales políticas para buscar nuevos derroteros a nuestro desarrollo económico y social. Sobresalen las relativas a i) la creciente urbanización, que alcanza ya al 80% de la población; ii) la ampliación de las desigualdades territoriales, en particular el preocupante rezago del sur del país; la degradación ambiental y paisajística, y iii) la profunda transformación en curso del México rural. En efecto, 100 millones de mexicanos viven ya en zonas urbanas y cerca del 85% vive a menos de una hora de alguna ciudad, por lo menos pequeña o mediana. El país se acerca ya a las 70 zonas metropolitanas, mientras que las ciudades medianas mayores son numéricamente estables (o decrecen ligeramente) las más pequeñas están aumentando en número (249 en el último reporte del Sistema Urbano Nacional (SUN)) y lentamente se va revirtiendo la preeminencia de los muy pequeños asentamientos dispersos. Por último, la Megalópolis del México Central (Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y la "corona de ciudades" que la rodean, sigue consolidando su preeminencia: fenómeno urbano singular de relevancia internacional).

Simultáneamente, emerge una "nueva ruralidad" con atributos tanto urbanos como rurales: desarrolla múltiples actividades y no ya solo estrictamente agrícolas; de hecho, el ingreso netamente agrícola va perdiendo peso en los ingresos de las familias. La dicotomía urbano/rural se va difuminando y emergen zonas de urbanización difusa, más conocidas como zona periurbanas.

Por su importancia particular, nuestra propuesta territorial, tras el planteamiento general, se desdobra en otras dos que bien pudieran estar dentro de la misma: una estrategia urbana en general (incluidas

las áreas "periurbanas"), y otra más para las ciudades pequeñas y medianas que se vinculan muy directamente con la estrategia rural, que se presenta adicionalmente. Para entender la dinámica urbana es preciso considerar también las regiones en las que se asientan las ciudades, más allá de su *hinterland* tradicional. En realidad, conforman una sola visión estratégica del territorio.

Para una estrategia territorial nacional

Visión de conjunto y premisas básicas

México es uno de los países del mundo con mayor biodiversidad, riqueza de paisajes, biomas y ecosistemas. Es centro de origen de importantes cultivos para la agricultura y la alimentación humana. Su extenso territorio ya densamente poblado y altamente urbanizado, es rico en recursos naturales y energéticos de gran potencial; tiene sierras y montañas con densos bosques, como extensos altiplanos desérticos y feraces planicies costeras con singulares ecosistemas de trópico seco y proliferación de manglares costeros; su SUN es uno de los mayores del mundo.

Pero al mismo tiempo, se trata de un país significativamente vulnerable¹ a impactos sísmicos y climáticos de todo tipo (Kaly, Pratt & Michell, 2004); particular importancia tiene el cambio climático en curso. Asimismo, su asombrosa biodiversidad se erosiona por múltiples factores exógenos de presión; casi la mitad de los suelos exhiben diversos grados de erosión y agotamiento, el estrés hídrico es ya muy extendido en el territorio y sobresale al respecto la sobreexplotación de acuíferos.

Por estas razones, México requiere de una estrategia de planeación y desarrollo territorial única (ET), aplicable para todo el país, con fuerza de ley, una estrategia que sea la contraparte espacial del PND. Esto resulta

¹ Consultar la propuesta #5 de este volumen.

imprescindible tanto para optimizar, con una visión de conjunto, los usos del suelo para los asentamientos humanos, los recursos naturales -por definición, siempre escasos- las actividades productivas y extractivas, así como para minimizar la vulnerabilidad a dichos fenómenos climáticos extremos y el calentamiento global. También resulta crucial para lograr una mayor convergencia en los niveles de desarrollo, cohesión y seguridad entre las distintas regiones del país. Esto incluye la protección general del territorio, las fronteras, costas y mares, así como para incrementar la resiliencia a dichos fenómenos.

Existen, desde luego, importantes avances en la dirección correcta, pero persisten también la descoordinación, programas regionales con objetivos en conflicto y muy a menudo, en los hechos, un proceso de ocupación y explotación del territorio que en la realidad difiere mucho de los planes parciales postulados. Es el costo de planificar, manteniendo solamente una visión estrictamente sectorial, sin visión territorial alguna.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)² en fase previa a ser desarrollada (para 2018), representaría un avance crucial en este sentido. Pero hay más tareas que cumplir antes de poder concretar una visión de conjunto para la planeación y el correcto desarrollo territorial de México. Estas, eventualmente, deberán luego retroalimentar a la ENOT para hacerla más robusta, completa y finalmente unificadora. Valga decirlo: convertirla en un nuevo modelo territorial, en el "mapa de mapas" de tipo indicativo para los distintos usos, tipos y modos de ocupación del territorio. Ese es el sentido principal de esta propuesta. Una ET de este tipo, necesariamente general, gradual y que debe, para comenzar, respetar algunas premisas y contar con algunos atributos esenciales como veremos a continuación:

² Conducida por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) y un grupo técnico, con la participación del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, el PUED-UNAM y la Universidad Autónoma de México - Xochimilco (UAM-X).

1) Establecer un mínimo común denominador para los grandes temas de valor estratégico

Se trata, por así decirlo, de establecer una serie de restricciones, taxativas o señalamientos negativos: se refiere a actividades, acciones e intervenciones que no se pueden realizar en determinadas partes del territorio, pues tendrían como resultado neto el empobrecimiento o degradación del territorio, su viabilidad, su seguridad o su riqueza biótica. Es en ese sentido se refiere a un enfoque "negativo". Lo demás, desde luego será, en principio, positivo, permitido. Por último, es también necesario indicar la vocación claramente indicativa de la ET que aquí se postula.

2) Tomar en cuenta las escalas de atención y acción

La ET que aquí postulamos, como la ENOT, operaría a una muy amplia escala. A otros niveles, operarían con libertad y amplitud muchas otras estrategias, pero siempre sin contravenir en lo esencial las grandes líneas de la ET. Quizá con un ejemplo, se entiendan mejor estos dos puntos:

El Inventario Nacional Forestal y de Suelos, o los lineamientos de conservación y uso de agua emitidos por los Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), operan quizá a diferentes escalas y lo hacen con grandes márgenes de autonomía, como debe de ser. Pero la ET debe considerar taxativamente que, en el agregado, no se puede seguir perdiendo superficie arbolada en el territorio nacional o extinguir determinada especie arbórea, o que la contaminación o pérdida de agua en los acuíferos siga aumentando. Desde luego, habrá de atenderse a las diferencias sustantivas entre regiones, etc., por eso se actúa a diversas escalas, a ritmos y tiempos diferentes, pero las tendencias, las marca clara y taxativamente la ET general.

Más complejo es, cuando un proyecto de gran

envergadura en materia de infraestructura, como una presa, una carretera, etc., entra en colisión con algún imperativo de la ET en materia de asentamientos humanos, prácticas culturales de pueblos indígenas o merma de biodiversidad o la provisión de algún servicio ambiental básico; ahí también la indicación taxativa funciona. En caso de conflicto, las leyes vigentes deben definir mecanismos precisos para la solución de controversias que inevitablemente habrán de surgir³.

3) Dotar de resiliencia y equipar territorios y ciudades ante sus principales desafíos: vulnerabilidades climáticas, hídricas y sísmicas

Los recientes sismos (septiembre del año 2017) en la Ciudad de México y otros estados de la república mostraron una vez más que, a pesar de innegables avances en materia de prevención y asistencia, todavía queda mucho por hacer en materia de prevención y resiliencia urbana. Un gran número de personas vive todavía en viviendas y zonas de alto riesgo. La ET señala la necesidad de prevención y eventual reubicación de la población sujeta a mayores riesgos.

Los eventos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes y añaden una dimensión más a la necesidad de prevenir y contar con recursos materiales y financieros para equipar y asistir a poblaciones en riesgo. Particular importancia tienen las ciudades costeras sujetas tanto a riesgos sísmicos como a huracanes.

Por otra parte, la ET señalará a aquellas ciudades y zonas agrícolas que no podrán seguir sobreexplotando sus acuíferos ni invadiendo o tumbando bosques y selvas. Para eso la ET recomendará tanto esquemas de reforestación tipo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD),

³ Por ejemplo, la recientemente publicada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), define no solo las concurrencias entre los tres niveles de gobierno, sino que instituye un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que delibera sobre estas materias.

Modelo de Desarrollo Limpio (MDL), así como estrategias de descarbonización y emisión de bonos de carbono, dentro de estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático en curso.

4) Respetar y atender la estructura federal de México, con sus tres niveles de gobierno

La ET, si bien operaría a una escala nacional o, si se quiere, con una óptica federal, debe someterse y respetar las jurisdicciones y atribuciones que la federación confiere a los estados y municipios del país. Tanto los estados como los municipios elaboran planes de desarrollo e inclusive, de ordenamiento territorial, que, si bien operan a menores escalas, deben ser tomados en cuenta. En ese sentido, la ET debe tener muy en cuenta las posibilidades de actuar a través de los mecanismos instituidos de concurrencia y coadyuvancia, así como las jerarquías establecidas en términos de la legislación mexicana.

5) El territorio nacional tiene instituidos derechos de propiedad consagrados en el artículo 27 de la Constitución que deben respetarse y cubren todo el territorio nacional

En México, esto es particularmente complejo debido a que nuestro régimen agrario vigente, contempla superficies tanto para el sector privado, como para el social. En los hechos, poco más de la mitad del territorio está organizado bajo el régimen ejidal (y minoritariamente comunal). Es de notar que en México existen muy pocas tierras públicas, que el Estado pueda utilizar para propósitos de asentamientos humanos, protección ambiental profunda⁴ y a perpetuidad, conservación escénica u otros propósitos. Un Estado sin reservas de tierra (Quadri & Quadri, 2016). Esto hace más compleja, pero por eso mismo, más necesaria la formulación de la ET.

⁴ La encomiable labor de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) enfrenta estos desafíos.

Contenidos básicos de la ET

La ET que por ahora proponemos, por ser de algún modo inédita⁵ será en un principio, un ejercicio transicional. Pensamos que no puede conseguirse un modelo territorial definitivo en un primer ejercicio. Este tiene que irse construyendo gradualmente a través de varias iteraciones y desde diversas perspectivas que busquen hacer compatibles e integrar varias regionalizaciones funcionales que operan ya en el territorio nacional, como aquí veremos. Hay que reparar en el hecho de que el actual PND no tiene una estructura territorial, sino sectorial. Habla, es cierto, de diversos planes regionales, pero no contiene una visión territorial completa y de conjunto; son propuestas puntuales y aisladas⁶. Eso ha sido también el caso de anteriores ejercicios de planeación del desarrollo nacional. Es por esto que consideramos a la ET como la contraparte espacial del mismo. Pero al mismo tiempo, es claro que no se podrá llegar en un solo ejercicio a una ET vinculante y completa.

En cualquier caso, la ET debe comenzar por anclarse sólidamente en nuestras grandes regiones orogénicas y naturales. Nuestros principales ensamblajes territoriales y biomas naturales (incluidos los costeros, insulares y marinos) deben ser parte integral de la misma. De entrada, hay que decir que se considera a las costas y a los mares territoriales y patrimoniales como sujetos esenciales de su trabajo. La biodiversidad, los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, así como los suelos y su estado de degradación son también partes esenciales de la ET.

Con esto en mente podemos destacar la utilización de varias regionalizaciones útiles para ser incorporadas por la ET y no solo la comúnmente usada de norte, centro y sur-sureste. Aquí señalamos solo algunas: i) el Centro de México y la Megalópolis Central; ii) el Occidente de México; iii) el Golfo y su

Planicie Costera; iv) el Noroeste; v) el Norte-Centro; vi) el Noreste y vii) el Sur-Sureste. Adicionalmente y a otra escala regional la ET deberá tomar en cuenta: viii) la Frontera Norte; ix) la Frontera Sur; x) el México Insular y xi) los Litorales, Costas y Mares, tanto en su demarcación territorial como patrimonial.

El SUN, por ahora de casi 400 ciudades, así como otros asentamientos menores, es parte medular de la ET, toda vez que articulan funcionalmente vastos espacios rurales. Por su importancia, aquí los consideramos en dos propuestas adicionales a la ET: La estrategia de desarrollo urbano⁷ (DOF, 30 de abril de 2014) (estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente); y la relativa al nuevo papel para las ciudades pequeñas (y los llamados "territorios funcionales" muy vinculados al medio rural).

La formulación misma de la ET debe continuar incorporando las premisas básicas del desarrollo sustentable, como son la valorización de la biodiversidad y el patrimonio natural, el uso eficiente del agua, la restauración de suelos, paisajes y ecosistemas, así como el fomento de patrones de consumo sostenibles y la adopción de energías renovables. Posteriormente, éstas se deben hacer compatibles con las estrategias propiamente de desarrollo, fomento productivo e infraestructura, tomando en cuenta las dimensiones territoriales, desde las más amplias (macro territoriales), hasta las locales. Las dimensiones sociales y culturales, muy arraigadas en las distintas regiones son también materia de la ET, así como los de combate a la pobreza, desarrollo de los pueblos indios y los temas de educación, salud, perspectiva de género, juventud, entre otros. Conviene insistir en la necesidad de iniciar una política integral para la protección y restauración de los paisajes, tanto naturales, como urbanos y antrópicos.

La ET que se postula, tomará en cuenta también una renovada inserción internacional de México, así como atender a sus principales desafíos geopolíticos. En este sentido, habrá de privilegiar la mayor integración posible del

⁵ Existe un valioso antecedente del año 2012 Estrategia Territorial Nacional por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2012).

⁶ El caso de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) es semejante.

⁷ Incluye a las zonas periurbanas.

mercado interno a la vez que equipar a nuestro territorio para una mayor diversificación en nuestras relaciones, capaces de maximizar nuestra seguridad territorial. Por lo tanto, será prioritario el desarrollo de la Frontera Sur y sus territorios colindantes, tanto como la propia Frontera Norte. Los países del llamado “Triángulo del Norte” centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador), tanto por sus severos problemas sociales y de violencia, como por su gran potencial cobrarán enorme importancia y deberán anticipar una renovada y fortalecida relación entre México y América Latina.⁸ Del mismo modo, el Pacífico mexicano, con sus puertos, terminales y conectividad de carreteras y ferrocarriles, deberá estar plenamente equipado para salir al paso del desafío que representará el continuado auge y ascenso del Asia del Este y la región del Pacífico en general.

Por último, debemos señalar los planes o instrumentos legales que debe tomar en cuenta la ET para su diseño. Se trata de ir haciendo compatibles sus premisas y contenidos estratégicos básicos con el andamiaje programático y legal existente en el país. Un acervo rico de contenidos, pero a menudo con incompatibilidades y aún contradicciones entre los mismos.

En primer lugar, la ET deberá vincularse a la nueva LGAHOTDU (DOF, 28 de noviembre de 2016). En ésta se encuentra no solo su mandato, sino su razón de ser. Los artículos 22 y 23 de su capítulo primero: Sistema General de Planeación Territorial, contienen sus líneas programáticas y mandatos básicos. El capítulo segundo, se dedica ya a precisar, en sus artículos 24 y 25 los alcances y límites del Ordenamiento Territorial, así como posteriormente, habla del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial. La SEDATU también ha elaborado un ejercicio de “regionalización

funcional” de México y es responsable del Plan Nacional de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Sin embargo, existe por lo menos otro mecanismo legal y vigente de ordenamiento del territorio nacional que debe hacerse compatible -gradualmente y a escalas diferenciadas de aplicación-, se trata del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POEET) que se desprende del reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), que estipula, mediante decreto (DOF, 2010), la necesidad de ordenar ecológicamente el territorio nacional. Para ello la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) produjo una muy detallada regionalización ecológica⁹ definiendo para el país 145 polígonos territoriales, denominados Unidades Ambientales Biofísicas (UAB). Se señalan para las mismas, sus áreas de atención prioritaria, los lineamientos y las estrategias de orden ecológico para su aprovechamiento sustentable, por medio de lo que denominan Unidades de Gestión Ambiental (UGAS); a partir de las mismas se construyen los POEET regionales. Obviamente se tratan de escalas diferentes y de instrumentos, pero es absolutamente deseable que éstos sean compatibles en lo esencial, toda vez que la información contenida (y requerida) para los POEET a través de las UAB es muy valiosa para la sustentabilidad ambiental, sobre todo.¹⁰

Otro instrumento sumamente valioso que debe considerar la ET es la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (ENBIOMEX) y su Plan de Acción 2016-2030 desarrollada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en conjunción con la SEMARNAT en 2016 y que cuenta con escenarios de acción al 2030. Tiene, desde luego, otra jerarquía jurídica y diversas escalas de aplicación, pero resultará de gran valor para la ET, sobre todo en materia de conservación y valoración de la biodiversidad

⁸ Consultar el capítulo Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa, en el Eje V. Política y geopolítica en las relaciones globales de México en este mismo volumen. Hacia el año 2050, Centroamérica, será la tercera subregión más poblada de América Latina, solo después de Brasil y el propio México. El llamado Triángulo del Norte solamente, tendrá alrededor de 42 millones de habitantes, muchos más que los colindantes estados de Chiapas, Tabasco y Campeche.

⁹ A escala 1:2,000,000

¹⁰ Las UAB contienen también señalamientos de actividades a privilegiar o desincentivar, etc., que pueden discutirse a nivel de su aplicabilidad y pertinencia local.

de México, así como restauración de ecosistemas degradados.

Con otra temática, pero de no menos importancia por su impacto económico, territorial y ambiental es el Programa Nacional de Infraestructura (PNI). Se trata de un programa de gran envergadura, que dispone de abundantes recursos financieros y capacidades técnicas. Incluye infraestructuras de comunicaciones¹¹ y transportes, de inmediato impacto territorial a nivel de numerosas comunidades, ciudades y territorios. Incluye también a la infraestructura hidráulica, la de salud, el turismo, el equipamiento urbano y la vivienda; y por último, el muy importante sector energético, tanto eléctrico, como de petróleo y gas. Cuenta con una regionalización que debe tenerse presente, pero se reduce a las grandes macroregiones, más socioeconómicas que geográficas: el norte, el centro y el sur-sureste.

Otros programas a considerar para la ET son: i) el Atlas Nacional de Riesgos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) (de hecho se trata de diversos mapas, en atención al tipo de riesgo específico de que se trate: climático, sísmico, principalmente); ii) Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con su propia regionalización, muy correlacionada con la pobreza extrema en nuestro país; iii) el Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (PNH 2014-2018), con enfoque por cuencas hidrográficas y su propio de la CONAGUA-SEMARNAT; iv) el Programa Nacional Forestal 2014-2018 de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la SEMARNAT, CONAFOR-SEMARNAT, así como los avances del Inventario Nacional Forestal; v) el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018; vi) el Programa de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Alimentación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) sobre todo

en relación a la frontera agrícola y desarrollo ganadero. La pesca tiene también una aguda problemática ambiental que tiene que tomarse en cuenta en la ET; vii) Programa de Desarrollo Minero, de la Secretaría de Economía, con grandes impactos ambientales y territoriales, sobre todo cuando se trata de ejidos, comunidades y zonas de población indígena; será de gran utilidad para formular la ET, así como viii) otros programas, relacionados al desarrollo social, la salud pública y el desarrollo agrario.

Algunas propuestas específicas

- 1) Mejorar el acceso, atención y equipamientos, en zonas de extrema pobreza, marginación y aislamiento; como aquellos que los Sistemas Urbano Rurales (SUR) han señalado como de "ruralidad profunda" y que incluyen a cerca del 10%-15% de los asentamientos, pequeños y dispersos en zonas de serranía poblados por grupos indígenas, principalmente.
- 2) En este mismo sentido, dar atención prioritaria a los territorios y asentamientos de la zona sur-sureste, dentro de la visión de una renovada Inserción Internacional de México, señalada párrafos atrás.
- 3) Dotar de equipamiento e infraestructura a ciudades, puertos y regiones de mayor vulnerabilidad ante el cambio climático, así como la ocurrencia de desastres naturales y sismos, según los mapas de riesgo de CENAPRED. Esto significa en concreto, más resiliencia y capacidades de adaptación e integración. No omitimos señalar que esto debe incluir a zonas agrícolas, forestales y pecuarias, también de gran vulnerabilidad.
- 4) Detener y revertir la urbanización caótica y depredadora en muy alto grado, de las costas y playas de México; la pérdida

¹¹ El Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) forma parte medular de este programa y tendrá un enorme impacto en la Ciudad de México, su Zona Metropolitana y el oriente de la Cuenca de México, principalmente.

de sus manglares y otros recursos, así como el empobrecimiento de sus valores escénicos, son considerados en la ET.

- 5) Asegurar la conservación y sustentabilidad en el aprovechamiento de la vida silvestre en general, de acuerdo a los criterios de la ENBIOMEX.
- 6) Restauración ambiental de ecosistemas degradados y fomentar la conservación de germoplasmas *ex situ* (a diferentes escalas). Tomar en cuenta las necesidades de hábitat y conectividad, como lo define la ENBIOMEX.
- 7) Los paisajes mexicanos, tanto urbanos como rurales; antrópicos o prístinos, y dentro de los más variados biomas, han sufrido un ostensible y doloroso deterioro en las últimas décadas, es preciso detenerlo como parte importante de la ET. Los paisajes pueden ser considerados como bienes públicos (no exclusión ni discriminación en su disfrute) y también como servicios ambientales de gran valor y como tales, pueden ser sujetos de políticas públicas que tiendan a su conservación y restauración (Maderuelo, 2008). La ET deberá intentar una clasificación precisa de los mismos y a partir de la propia estrategia, recomendar acciones y políticas públicas diferenciadas para su recuperación y conservación.
- 8) En relación al PNI, la ET debe tomar en cuenta la necesidad de hacerlos converger con las premisas de conservación de la biodiversidad, en especial los ecosistemas más frágiles de selva, bosque, desierto y manglar. Particular cuidado debe ponerse en relación a la preservación de los paisajes naturales, de montaña, selvas y costas.
- 9) Dentro de la ET las estrategias de

transporte y movilidad, deben insertarse en una visión sustentable de conectividad. No solo entre las ciudades, sino al interior de las mismas. En cuanto a densidad de caminos y carreteras en general (Knoema, 2011), México está por debajo de la media internacional, pero por la extensión de las llamadas “supercarreteras” o autovías de acceso controlado y hasta cuatro carriles, su conectividad es muy alta: entre los primeros cinco países del mundo (Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2014). Las grandes ciudades del SUN están bien conectadas. Pero no es el caso de las ciudades del sur-sureste y menos aún de aquellas que le dan “capilaridad” a la red de caminos hacia y entre las ciudades medianas, pequeñas y pueblos.

- 10) El PNI deberá atender a los criterios de la “renovada” inserción internacional de México, dentro de su estrategia ya definida de equipamiento y logística en corredores prioritarios de comunicaciones y transporte.
- 11) Las ingentes necesidades de infraestructura del país deberán incluir también como gran prioridad las necesidades de avanzar en la transición energética, en particular en relación a las energías limpias y renovables, tal como lo indica el apartado correspondiente de éste volumen.

Delinear una estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente

En el volumen del año 2016, se desarrollaron estrategias urbanas específicas para México, en consonancia con el Hábitat III de Quito y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para el 2030 (Cordera

& Provencio, 2016). Esencialmente, ahí se desarrollaron en función de las características de las ciudades mexicanas, con énfasis particular en la sustentabilidad, la inclusión y la resiliencia. En este apartado, tomamos y adaptamos solo lo esencial de dichos principios por ser de gran pertinencia para los propósitos de una estrategia territorial y urbana, como la que aquí desarrollamos.

En el caso de México, para el 2030 alrededor del 80% de los mexicanos se asentarán en ciudades y zonas periurbanas. El tradicional concepto mismo de "ciudad" se ha venido transformando en categorías más amplias y diversas: zonas periurbanas adyacentes a las ciudades, formación y crecimiento de zonas con ciudades concatenadas, los llamados "corredores urbanos", así como "ciudades-región" y grandes zonas Metropolitanas, entre otras. Dicho de otro modo, las ciudades serán la primordial expresión territorial en el cumplimiento de los ODS 2030.

En México, el siglo XX fue de una intensa urbanización y transformación demográfica general (Garza & Schteingart, 2010). En la actualidad, persiste, relativamente rápido, el proceso de urbanización y consolidación metropolitana, pero es ya mucho más pausado, propio de una fase más madura de la transición demográfica y el consecuente envejecimiento de la población. Por otra parte, son las ciudades pequeñas y medianas de mayor tamaño las de mayor crecimiento. Las ciudades mexicanas aportan ya más del 75% del PIB nacional y más del 50% del empleo formal, siendo claramente núcleo de mayor crecimiento y competitividad.

Es de notarse, que el patrón clásico de nuestros asentamientos de "concentración dispersión" se empieza lentamente a transformar: se va reduciendo la población en localidades muy pequeñas y dispersas (SEDESOL- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2012). Por otra parte, los patrones de migración cambian, se hacen más diversos e incluyeron también una notable emigración circular, pendular y parece perder fuerza la emigración hacia los Estados Unidos.

La Ciudad de México, si bien pierde primacía, se mantiene como primordial dentro del SUN y forma el núcleo de la enorme Megalópolis o "Corona Megalopolitana" en el centro del país¹². Por otro lado, están surgiendo importantes corredores urbanos que se explican más por relaciones en "red de funciones horizontales", que por jerarquías urbanas verticales. Destaca como ejemplo el "corredor del Bajío" pero existen otros en zonas costeras y en el norte del país. Así, si por una parte las grandes metrópolis de México¹³ se vinculan crecientemente a las cadenas globales de valor, gran número de pequeñas y medianas ciudades, cumplen un crucial papel "mediador" entre los pueblos y asentamientos rurales dispersos, con ciudades mayores, este fenómeno está redefiniendo los viejos vínculos urbano-rurales. Existen muy pocas ciudades mexicanas aisladas de una red urbana, funcional o jerárquica. Las pequeñas ciudades tienen el gran valor de ser catalizadoras o detonantes de "desarrollo local" e incorporar productos y saberes de gran originalidad.

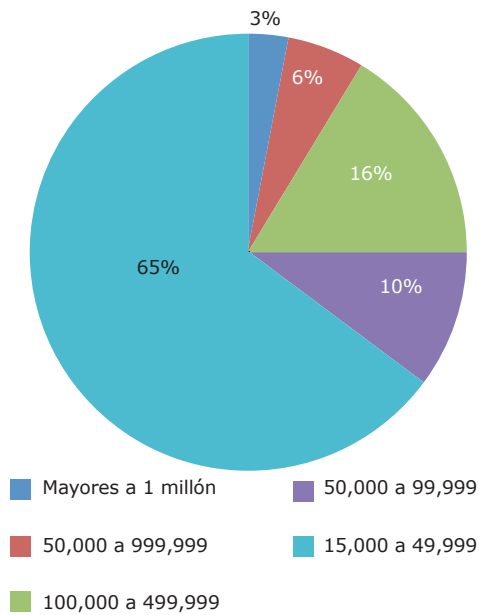
En el volumen "Perspectivas del desarrollo a 2030" se analizó con detalle el SUN y se realizó una proyección lineal del mismo al 2030. No es el caso repetirlo aquí. Pero vale reiterar que se trata de un enorme activo para el país, si se le puede dotar de sustentabilidad, resiliencia y empleos formales y mejor remunerados. Ahí estarán los núcleos dinámicos del crecimiento futuro.

"La proyección de CONAPO al 2030 arroja cambios importantes, y de seguir sus tendencias, para mediados de siglo se tendrán en México mucho menos asentamientos muy pequeños (menores de 1000 habitantes) y serán por lo menos 19 o 20 las ciudades de más de un millón de habitantes. Las grandes Zonas Metropolitanas y la megalópolis, se habrá consolidado y crecerán ya muy poco.

12 Incluye a las Zonas Metropolitanas de Cuernavaca, Toluca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Poco a poco va incorporando también a Cuautla, Tianguistengo, Tulancingo, Apizaco, conformando una enorme zona urbana, como pocas en el planeta.

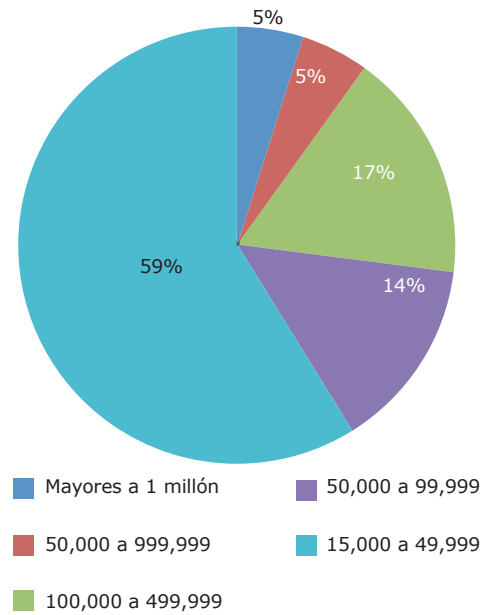
13 Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, la conurbación del Bajío con León a la cabeza.

Gráfico 2. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (2010)



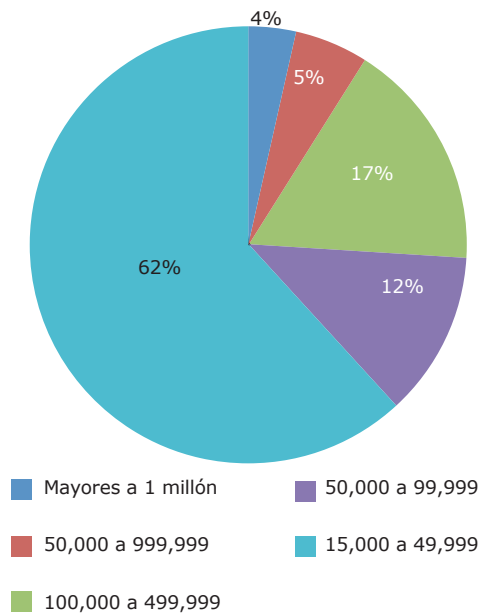
Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados en "La urbanización en México" de: la situación demográfica de México (2014).

Gráfico 4. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (proyección a 2030)



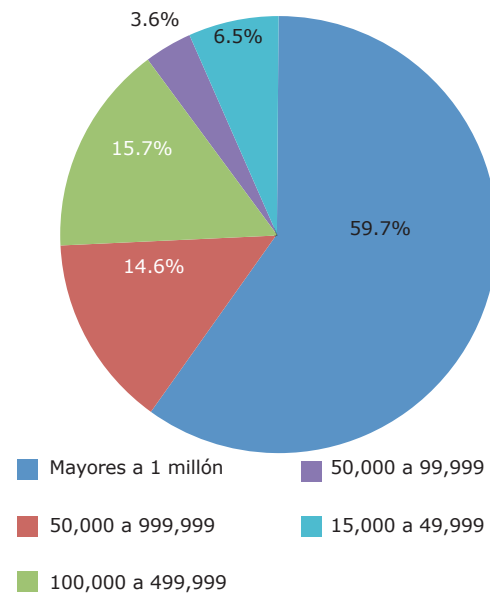
Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

Gráfico 3. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (proyección a 2020)



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

Gráfico 5. Proyección de la población que concentrarán las ciudades del Sistema Urbano Nacional de acuerdo a su tamaño (2030)



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

El SUN crecerá, por otro lado, en 75 nuevas ciudades¹⁴ (y siete conurbaciones más) con lo que el nivel de urbanización de México con un SUN de más de 15,000 habitantes en el límite inferior, será del orden de un 80%. Las proyecciones de CONAPO al 2030 apuntan a prácticamente 100 millones de mexicanos viviendo, en ciudades para el 2030, con un crecimiento anual medio de 0.92%, esto equivale al 71.6 del crecimiento poblacional, que será de 23.3 millones, para llegar a 137.5 millones en total: la urbanización continuará liderando el crecimiento poblacional” (Cordera & Provencio, 2016).

Elementos de estrategia urbana sustentable para el 2030: visión del territorio en conjunto y sus transformaciones

En el volumen anterior “Perspectivas del desarrollo a 2030” se afirmaba:

“Puesto que las ciudades no ocurren en un vacío, están inmersas en un territorio y forman parte de un sistema, de (jerarquías) y redes de interacciones y vínculos funcionales entre sí. Los llamados territorios “rural-urbanos” están funcionalmente integrados con intensos flujos recíprocos de intercambio, tanto de personas, como de materiales e insumos, así como de servicios ambientales que les dan un alto grado de interdependencia”

A partir de ahí postulamos una estrategia que, a partir del territorio como una totalidad, fuese, a la vez que diferenciada por tipo y tamaño de ciudad, consistente con las metas del ODS 11 relativa a las ciudades sustentables y resilientes. Por otro lado, es un principio general comúnmente aceptado, pero difícil de implementar, el de ir induciendo desarrollo urbano y regional con base al potencial ecológico y económico de cada ciudad. En todo caso, aquí solo mencionamos las metas

¹⁴ Se estima también que para 2030 seis ciudades decrecerán hasta tener menos de 15 mil habitantes.

más estratégicas, precisas y estrictamente urbanas: i) propiciar una forma urbana conducente a la sustentabilidad¹⁵; ii) incorporar el diseño (y la restauración) ecológica, natural y paisajística de las ciudades; iii) políticas de accesibilidad, movilidad y transporte con una amplia visión de conectividad de conjunto¹⁶ (Benedict & McMahon, 2006) y, iv) una serie de medidas hacia la plena sustentabilidad: el combate a la contaminación atmosférica, donde México tiene ya una vasta experiencia acumulada; mayor cobertura disponibilidad de agua limpia por persona; adopción de energías limpias y renovables y reciclaje de residuos; incremento de zonas verdes¹⁷, reservas territoriales, vivienda y habitabilidad segura y, muy importante, enfrentar la pobreza y decaimiento en barrios marginales.

En la estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente, éstas se complementan con estrategias de movilidad y transporte, que determinan una mejor accesibilidad y conectividad, hoy por hoy muy deficientes en las ciudades mexicanas (Cordera & Provencio, 2016).

Ciudades resilientes

A pesar de la destrucción resultante de los recientes sismos en la Ciudad de México y otros estados de la República mexicana (septiembre de 2017), el país mostró una mucho mayor resiliencia que en 1985. Pero aún falta mucho por hacer en la materia. Aquí se parte de los trabajos y conclusiones del “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres” 2025-2030. En nuestro país, donde por lo menos 65 millones de personas se asientan en zonas urbanas y rurales con alto riesgo de impacto de huracanes, tormentas atípicas

¹⁵ También llamadas “manchas urbanas” o “morfología urbana”. En general, se postulan formas urbanas policéntricas (desconcentración centralizada), compactas, de mayor densidad y usos del suelo mezclados.

¹⁶ En las estrategias de conectividad se consideran a los “corredores verdes” (*greenways*). Tanto interurbanos, como entre ciudades, parques y zonas naturales.

¹⁷ En relación a la “descarbonización” se debe considerar su nexo positivo con las áreas verdes: los bosques urbanos y otras superficies arboladas en las ciudades, como parques y jardines resultan inmejorables “sumideros de carbono”

de gran intensidad, inundaciones, sequías y, no menos de la mitad de la población vive en zonas de riesgo sísmico, esto es de importancia estratégica¹⁸.

En concreto, “la resiliencia urbana consiste en dotar de capacidades a las ciudades para enfrentar desastres naturales y de otro tipo, el sistema (ciudad afectada en este caso) deberá tener la capacidad de regresar a su estado natural, esto o es, tener la resiliencia suficiente como para absorber y enfrentar el estrés o choque externo, volviendo a retomar una ruta hacia el equilibrio así como hacia el estado normal de las cosas. En términos prácticos, se trata de fortalecer el sentimiento de comunidad, de pertenencia y darles capacidad de respuesta física a las tareas de recuperación o restablecimiento del estado anterior a la crisis o perturbación. Esto incluye, entre otras cosas, fortalecer la economía local con capacidad de abasto, cierta autosuficiencia en alimentos, agua y energía y accesibilidad. Mejorar los caminos, las vías de transmisión energética, de agua y diversos materiales” (Cordera & Provencio, 2016).

El cambio climático en curso debe también combatirse de manera simultánea y concurrente con la construcción de resiliencia urbana y protección de zonas rurales. A partir de los años 80 la ocurrencia de desastres naturales se ha duplicado. El gobierno de México ha compilado diversos “Atlas de Riesgos”. Estos instrumentos deben perfeccionarse y ampliarse a todo el SUN y al territorio nacional. “Según el estudio de ONU-HÁBITAT y SEDESOL (2011) se establecen cerca de 90 mil hogares al año en zonas no aptas para la vivienda, ya sea por ser zonas de riesgos sísmicos, taludes, suelos inestables o en exceso húmedos, zonas de infiltración, entre otras causas. Por eso es urgente generar reservas territoriales urbanas y alentar por medio de estímulos económicos la reubicación y, sobretodo, evitar que siga aumentando el número de viviendas en zonas no aptas, sean del tipo que fuere” (Cordera & Provencio, 2016).

18 La LGAHOTDU de 2016 incluye ya el tema de la resiliencia urbana en su Título Sexto Artículos 64 al 68.

Una estrategia para zonas periurbanas

Los espacios “periurbanos”¹⁹ son parte de la transformación de los espacios territoriales de México y son de alguna manera, simétricos a los cambios observados en los espacios rurales. Son, valga decirlo, el ámbito de encuentro y conexión entre lo urbano y lo rural. Pero no son, necesariamente, “territorios funcionales” como los definimos en la propuesta anterior (3) y suelen explicarse mejor como dinámicas territoriales desde las ciudades hacia el medio rural. Suelen ser más comunes en el centro del país y en zonas adyacentes a ciudades medianas o grandes.

Una definición de las áreas periurbanas deberá destacar que son contiguas, adyacentes o circundan a zonas urbanas. Su gran diferencia estriba en su mucha menor densidad en la ocupación del suelo. Es así que lo periurbano se define por: baja densidad de población (asentamiento); gran mezcla de usos de suelo y frecuentes cambios en los usos del mismo; no tiene límites o fronteras bien definidos; rezago en infraestructura, heterogeneidad de actividades, instituciones y reglas de gobernanza y control muy fragmentadas, dispersas e insuficientes. A menudo pertenecen a la jurisdicción de un municipio, pero su funcionalidad económica y social, ocurren en otro.

Hay quien señala que son parte del fenómeno de metropolización. En realidad, se trata de un nuevo arreglo territorial muy heterogéneo donde también se puede apreciar que localmente los rasgos rurales se van diluyendo. Durante las últimas décadas, el auge urbano, originado en la emigración del campo, también significó la invasión y transformación de grandes espacios originalmente agrícolas en un nuevo tipo de territorio “periurbano”. Aguilar y López (2014) han aportado un estudio muy completo y persuasivo de éste. Señalan tres patrones o “criterios” para definir esa urbanización dispersa: i) continuidad-discontinuidad (fragmentación); ii) áreas de alta concentración (donde pueden

19 También llamados “rururbanos”.

existir ciudades pequeñas) y iii) diversidad del uso del suelo y el empleo. Este peculiar patrón de periurbanización plantea enormes desafíos y a menudo involucra severos costos ambientales y sociales. Suele tratarse de asentamientos muy precarios e irregulares, en zonas que traen riesgos de salud, climáticos o sísmicos para sus habitantes. Es necesario abordarlas ya con políticas públicas específicas, sobre todo en el sentido de consolidarlas y racionalizarlas (posiblemente dentro de la expansión de formas urbanas de tipo "fractal" o compacto). En la mayor parte de los territorios periurbanos es aconsejable la densificación poblacional y privilegiar su diversidad de actividades y funciones.

Definir un nuevo papel para las ciudades pequeñas y los territorios funcionales

Las pequeñas y medianas ciudades dentro del SUN tienen un papel central que cumplir en la ET, las políticas de desarrollo y seguridad alimentaria del México rural. Funcionan como nodos que conectan a las ciudades más grandes con pueblos y comunidades. Al hablar de ellas, nos referimos, sobre todo, a pequeños asentamientos dentro de territorios rural-urbanos que suelen ser sus *hinterland*. Estas pequeñas ciudades, generan ventajas potenciales a dichos territorios y son esenciales en la reducción de la pobreza y creación de oportunidades de empleo. Podemos decir que las ciudades pequeñas cumplen un papel "mediador" entre pueblos, población dispersa y ciudades mayores: Estas funciones son importantes y deben estudiarse más. Los vínculos rurales-urbanos están siendo redefinidos por estos nexos²⁰.

No existen definiciones precisas y definitivas de lo que se entiende por "ciudades pequeñas" y a menudo, podemos incluir en la definición, a "pequeñas ciudades medias". Pero, en términos generales, pensando en el SUN del

2012 y sus proyecciones, podemos decir que una "ciudad pequeña" oscila entre los 15 y 50 mil habitantes. En algunos casos se puede abrir un poco más el rango y podemos considerarlas de entre 10 y no más de 60 mil. Hoy por hoy, la mediana de una típica ciudad pequeña, sería una de alrededor de los 30 mil habitantes. En este sentido, en el SUN existen 249 pequeñas ciudades donde habitan 6 millones 626 mil 45 personas, que representan alrededor del 6% de la población total del país y un 8% de la personas que habitan dentro del SUN y viene creciendo por encima del promedio del SUN y son parte medular de la actual transformación del medio rural.

Por su dimensión y flexibilidad, pueden detonar desarrollo local, desarrollar cadenas cortas y clúster de distintas actividades y hacer tanto más eficiente como competitiva a la agricultura, el comercio, los servicios o la pequeña agroindustria local. Se pueden convertir en proveedores por excelencia de insumos y servicios a sus *hinterland*. Las modernas comunicaciones (Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)), así como la alta movilidad del capital y nuevos patrones de migración interna (pendular, circular, estacional, efímera, etc.)²¹ juegan un creciente papel en este sentido y alientan, además, una mayor especialización territorial.

Muchas de ellas son bastante antiguas y su fisonomía y sus funciones económicas están muy moldeadas y vinculadas a los territorios y regiones que las contienen. Las transformaciones en curso del mundo rural han tenido un gran impacto en las ciudades pequeñas, pueblos (y otros asentamientos): se diversifican y disminuye su dependencia de la agricultura. La gente se mueve más y se establecen otro tipo de relaciones jerárquicas y redes funcionales dentro del SUN, las ciudades pequeñas seguirán existiendo y funcionando: llegaron para quedarse (Luiselli, 2016a).

²⁰ El tema de las Ciudades Pequeñas es en general un "área gris" en el diseño y ejecución de políticas públicas, tanto de desarrollo rural como urbano.

²¹ Según datos del SUN (SEDESOL-CONAPO, 2012) los migrantes intermunicipales llegaron en el país a 6.3 millones entre 2005 y 2012, 4.5 y 4.6 fueron inmigrantes y emigrantes al SUN (73% del total).

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), a través del Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas, estudió las ventajas y limitantes de éstas ciudades y trazó las grandes líneas del que sería un nuevo marco de política urbana para las mismas, dentro de su llamado "enfoque territorial". Esencialmente, se trata de habilitarlas para cumplir su papel nodal o de intermediación entre el mundo rural, las ciudades y mercados urbanos de mayor dimensión. Se requiere equiparlas con mejor infraestructura y caminos. Se identificaron cinco líneas de política o "agendas" para las mismas (Luiselli, 2016a): apoyar e incidir en la transformación ocupacional, su diversificación, formación de capital humano y capacitación *in situ* e incremento de la productividad del capital humano, así como el desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs); ampliar la red "capilar" de caminos locales, optimizar opciones de transporte y movilidad (abatir costos de transporte); fomentar y habilitar estrategias de cadenas o "circuitos cortos" y clúster locales en torno a las ciudades pequeñas (abatir costos de transacción y disminuir intermediarios especuladores) y protegerlas frente al poder de los supermercados; inclusión de género y apoyo a la juventud local, mediante incentivos directos, entrenamiento y capacitación. Por último, aprovechar los recursos locales de manera sustentable y a largo plazo, reconociendo, entre otras cosas, pagos por servicios ambientales provenientes de los ecosistemas locales.

Territorios funcionales

Un territorio funcional (RIMISP, 2017), puede entenderse como un espacio diferenciado que contiene una alta frecuencia de interacciones entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. Son espacios donde las personas se asientan en una o varias localidades; ahí viven, trabajan, dan cohesión y sentido de pertenencia cultural y social a los mismos. A menudo, los "territorios funcionales"

no coinciden con los límites municipales preestablecidos, sino que los desbordan y los yuxtaponen. Los territorios rural-urbanos son aquellos que cuentan con una ciudad pequeña o mediana funcionalmente vinculada con un entorno rural.

Diversos autores como Julio Berdegú (2016), Isidro Soloaga (2015) y Antonio Yúnez Naudé (2013) han estudiado el fenómeno de los territorios funcionales. Soloaga y Yúnez vinculan lo anterior a "Territorios Funcionales" (TF) previamente establecidos en el trabajo de Berdegú y Meynard²² y que conforman amplios polígonos o espacios de trabajo y diversas actividades económicas. De los 1,214 territorios funcionales definidos (y sus municipios), cerca de la mitad lo constituyen los eminentemente rurales (mas no rurales aislados) y los "semi-urbanos" con rangos de población en cabecera que corresponderían a las típicas ciudades pequeñas que se han analizado en el Grupo de Ciudades Pequeñas (GCP).²³ Sin ser estrictamente lo mismo, el trabajo aporta claras posibilidades de refinar y avanzar en conocimiento del papel y el *loci* de estas ciudades en relación a los territorios funcionales, así como a estrategias de fomento productivo y desarrollo social que se pudieran emprender. Por último, relaciona la calidad de vida (media por acceso a educación, salud, tipo de vivienda, TIC, etc.) con el tamaño de las poblaciones, donde se ve claramente que el nivel de bienestar es inversamente proporcional al tamaño de las mismas.

*Autor principal:
Cassio Luiselli*



²² SEDATU tiene también una clasificación semejante (basada en isócronas de tiempos de traslado) llamada "Regionalización Funcional" con base en sistemas Urbano-Rurales o SUR.

²³ Refiere al GCP del RIMISP 2015-2016.

Referencias

- Aguilar, A. G. & López, F. M. (2014). La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial. En B. Graizbord (Ed.), *Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública* (pp. 61-102). México: COLMEX-CEDUA.
- Almejo, R., García, J. & Benítez, I. (2014). La urbanización en México 2010-2030: un esbozo de los retos y oportunidades asociados al crecimiento urbano y regional. En CONAPO (Ed.), *La situación demográfica de México 2014* (pp. 139-164). México: CONAPO. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2014
- Benedict, M. A. & McMahon, E. T. (2006). *Green Infrastructure*. Washington D.C.: Island Press.
- Berdegúe, J. (mayo, 2016). Los vínculos Rural-Urbanos. En *Trabajo presentado en el seminario PUED (UNAM)-Rimisp-SEDATU*: UNAM, México.
- Berdegúe, J. & Meynard, F. (2012). Las ciudades en el Desarrollo Territorial Rural. En *Serie Claves para el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2017). *Estrategia Nacional Sobre Biodiversidad de México y su Plan de Acción 2016-2030*. Disponible en: <http://bit.ly/2vdkLRb>
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM-PUED.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2017). *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030. México*: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Díaz, S., et al. (2015). The IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) Conceptual Framework - connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2015, 14, 1-16. Disponible en: <http://bit.ly/2wMTDID>
- DOF. (28 de septiembre de 2010). *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5160854&fecha=28/09/2010
- DOF. (30 abril de 2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- DOF. (28 de noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Orden Territorial y Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

- Garza, G. (2010). La Transformación urbana de México, 1970-2020. En G. Garza & M. Schteingart. (Coords.), *Los Grandes Problemas de México II. Desarrollo Urbano y regional* (pp. 31-86). México: COLMEX.
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales. México*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- ITAAE. (s.f.). *Banco de Información Económica (BIE)* [Archivo de Datos]. México: INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- Kaly, U.L., Pratt, C.R. & Mitchell, J. (2004). *The Demonstration Environmental Vulnerability Index (EVI) 2004* (SOPAC Reporte Técnico 384). Disponible en: <http://islands.unep.ch/EVI%202004%20Technical%20Report.pdf>
- Knoema. (2011). *World Data Atlas: Road Density – Countries ranking*. Disponible en: <https://knoema.com/atlas/ranks/Road-density>
- Luiselli, C. (2016). Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Luiselli, C. (2016a). *Informe sobre el Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas*. RIMISP.
- Maderuelo, J. (Ed.). (2008). *Paisaje y territorio*. Madrid: ABADA Editores.
- MEA. (2005). *Evaluación de los ecosistemas del milenio*. Disponible en: <http://bit.ly/2xyUKIT>
- Pemex. (s.f.). *Plan de Negocios 2017-2021*. Disponible en: http://www.pemex.com/acerca/plande-negocios/Documents/plannegocios-pmx_2017-2021.pdf
- Quadri, G. & Quadri P. (2016). *México: Un Estado sin Tierra*. México: MAPorrúa
- Rimisp. (2017). De qué hablamos cuando hablamos de "territorios funcionales". Disponible en: <http://rimisp.org/noticia/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-territorios-funcionales/>
- SCT. (2014). *Anuario estadístico: sector comunicaciones y transportes 2014*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48042/Anuario_Estadistico_Sector_Comunicaciones_y_Transportes_2014.pdf
- SEDESOL-CONAPO. (2012). *El SUN a 2012 y sus proyecciones. Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: CONAPO.
- SEDESOL. (2012). *Estrategia Territorial Nacional*. México.
- SENER. (2016). *Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129248/20160829_Documento_Estrategia_para_comentrios_del_CCTE.pdf

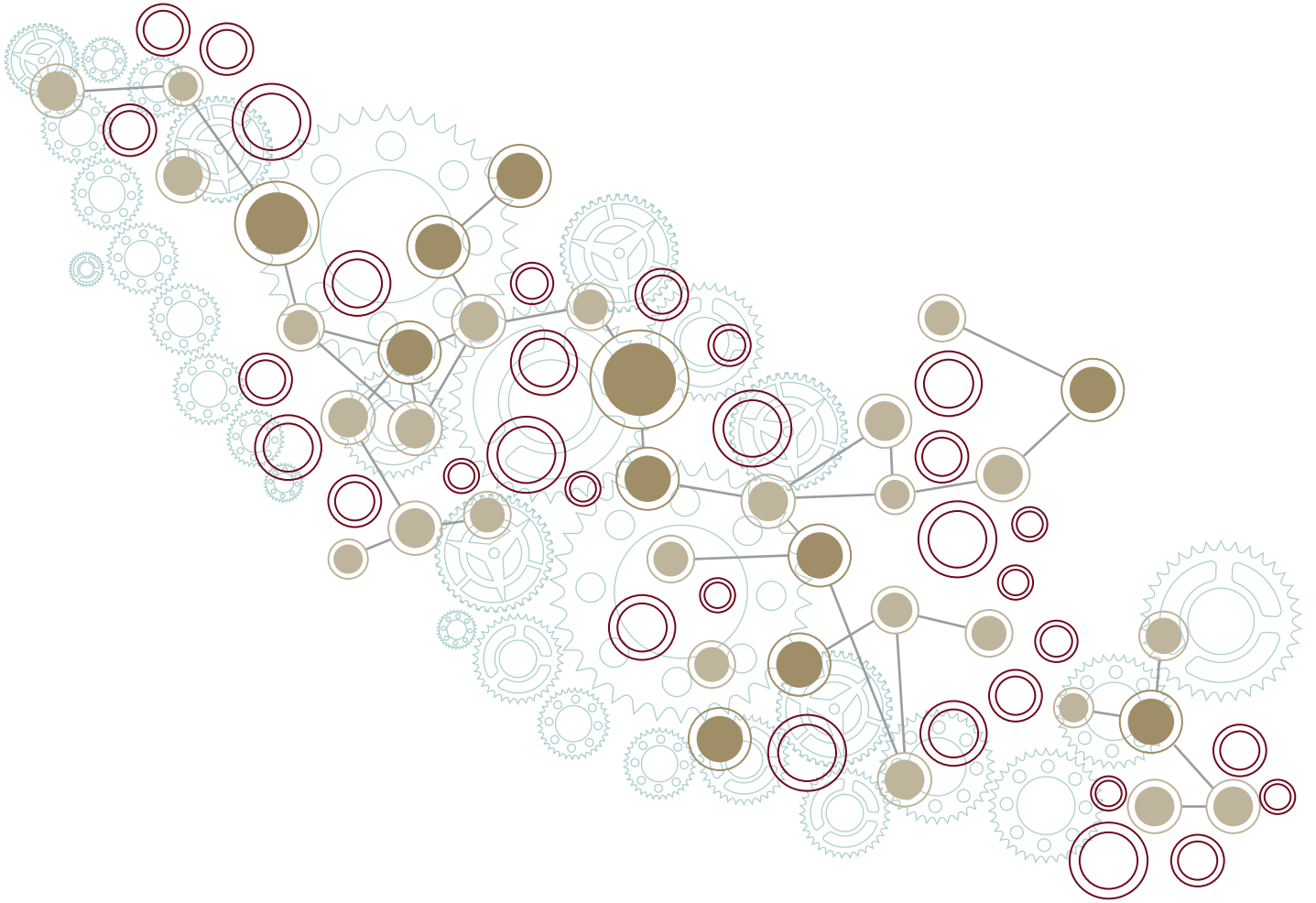
SENER. (s.f.). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2017-2031*. Disponible en: <http://base.energia.gob.mx/prodesen/PRODESEN2017/PRODESEN-2017-2031.pdf>

SENER. (2017). *Reporte de Avance de Energías Limpias*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232624/Informe_Renovables_2016_12062017.pdf

Soloaga, I. (2015). *Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales*. RIMISP, Mimeo.

Soloaga I. & Yúnez, A. (2013). *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en territorios funcionales: 2005-2010* (Documento de Trabajo No. 25). Santiago de Chile: RIMISP. Disponible en: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1380112104Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285