

Orientaciones para una política territorial de México

Javier Delgadillo Macías

Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

javierdelma@gmail.com

XXIV Seminario de Economía Urbana y Regional

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Ciudad Universitaria, D.F.

30 de septiembre, 1 y 2 de octubre de 2014

Plan de la presentación:

- I. ¿ A qué política territorial nos referimos?
- II. El contexto de la intervención pública.
- III. Materia institucional de la política territorial.
- IV. Lineamientos y propuestas.

I

**¿ A QUÉ POLÍTICA TERRITORIAL
NOS REFERIMOS ?**

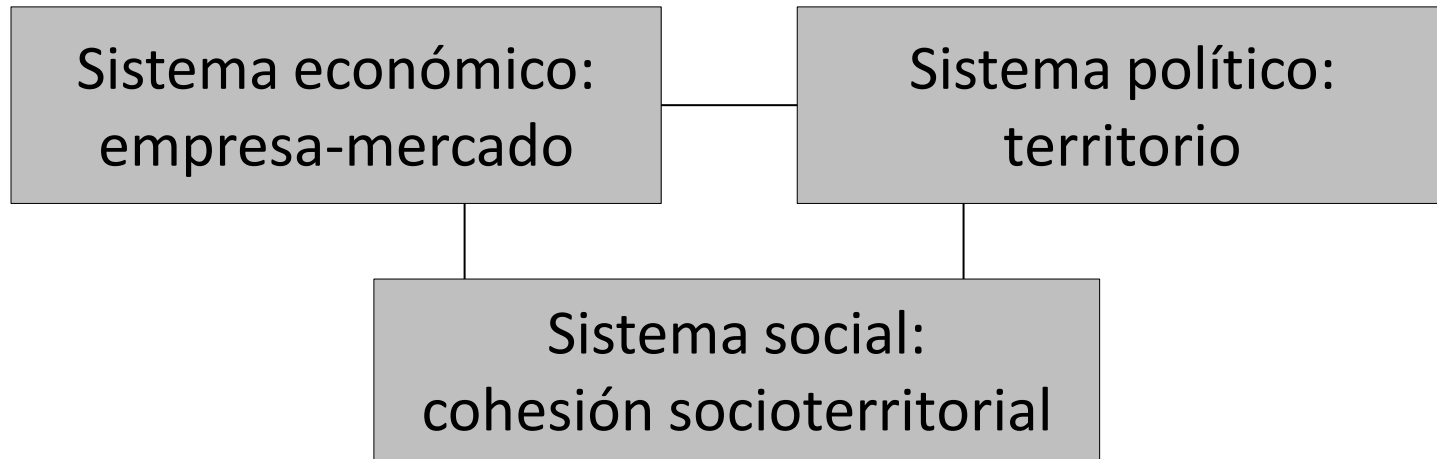
Política pública con enfoque territorial

- El espacio como escenario complejo.
- El objeto sectorial y espacial de las políticas.
- El territorio como expresión institucional de gestión.
- El espacio y territorio como unidad integrada:
 - Rural y urbano como unidad.
 - Ciudad y metrópoli como factor de integración regional.
 - País – región como política integral.

Fundamentos de la política territorial

- Transición institucional hacia la descentralización y la internacionalización.
- Transición hacia la corresponsabilidad y la autogestión.
- El territorio, la identidad y la acción colectiva.
- La complejidad del Estado como red y el territorio como articulador.
- Los bienes públicos territoriales.

La multifuncionalidad en la política territorial



- **Primera prioridad** de las políticas de desarrollo: optimizar la multifuncionalidad.
- **Segunda prioridad:** compensar desequilibrios.

Multifuncionalidad



Convertir rentas privadas a rentas sociales

La evaluación de políticas territoriales

- Ruta de impactos de las políticas de desarrollo:
 - Gestión de políticas
 - Cambios en el ámbito de intervención
 - Impactos territoriales económicos y sociales
- Evaluación de gestión: formuladores y decisores de política.
- Evaluación de resultados: receptores directos de las políticas.
- Evaluación de impacto: territorios y sociedad.

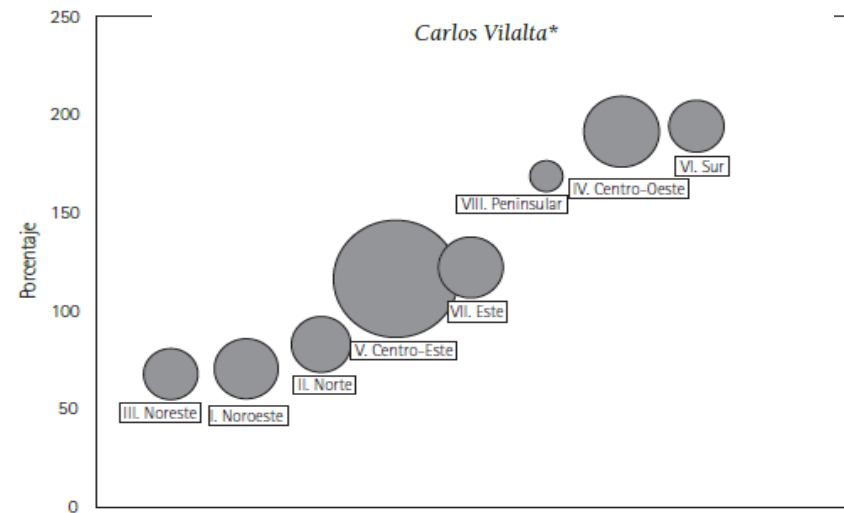
Dimensiones de la política territorial (1)

Mirar a los territorios
“desde arriba” ...

... *el país como unidad*

Reducir las asimetrías y establecer grados aceptables de equidad entre los territorios que conforman el país.

2
EVOLUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES, 1960-2020



Nota: se muestra la relación entre el cambio porcentual en el IPC y el cambio poblacional absoluto en cada región. Las esferas más altas representan un mayor incremento del IPC y las más grandes representan cambios poblacionales absolutos mayores.

Fuente: cálculos realizados con base en los datos del cuadro 2.1.

Figura 2.1. Relación entre cambio porcentual en el ingreso per cápita

Dimensiones de la política territorial (2)

**Mirar al país desde
el territorio ...**

***... especificidad
territorial***

Los diferentes territorios tienen desempeños desiguales también porque tienen diferentes capacidades para relacionarse con los procesos económicos, sociales, culturales o políticos mayores, así como para movilizar sus propios recursos. (...) la clave principal está en crear espacio y oportunidad política para la formación y desarrollo de **coaliciones sociales (territoriales) innovadoras** (Rimisp, 2011).

II

EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Asimetrías en el desarrollo de las regiones

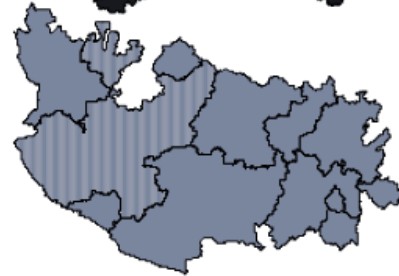
NORTE



Población total = 29,372,809 (25.9%)
PIB total = 29.7%
PIB per cápita = \$ 7,508 dólares/año
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 35.8%
Pob. indígena = 2.3%
Analfabetismo = 6.9%

Población total = 52,085,461 (45.9%)
PIB total = 48.4%
PIB per cápita = \$ 6,906 dólares/año
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 38.6%
Pob. indígena = 2.6%
Analfabetismo = 8.4%

CENTRO



Población total = 32,100,329 (28.3%)
PIB total = 21.9%
PIB per cápita = \$ 5,068 dólares/año
Pob. c/ingresos < 2 sal. mín. = 58.9%
Pob. indígena = 17.1%
Analfabetismo = 17.6%



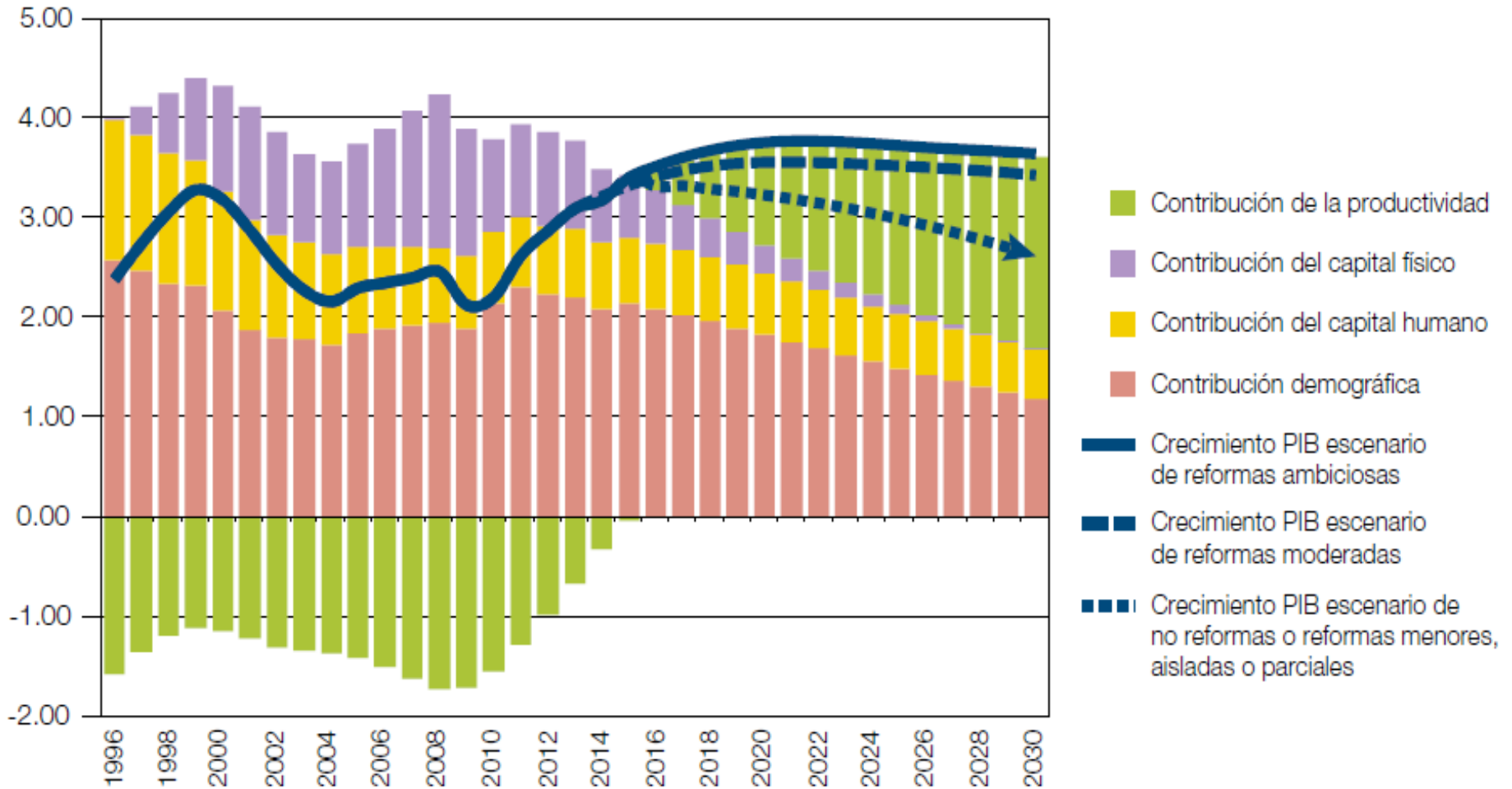
SUR-SURESTE

Fuentes:

- Población: INEGI. ENOE. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre, 2013.
- PIB: INEGI. 2013.
- Ingreso: INEGI. ENOE. Indicadores estratégicos. Segundo trimestre, 2013.
- Población Indígena: INEGI. Censo de Población y vivienda 2010.
- Analfabetismo: INEGI. Censo de Población y vivienda 2010.

Escenarios de impacto de las reformas

Gráfica 1.1. Crecimiento potencial del PIB bajo distintos escenarios de reformas



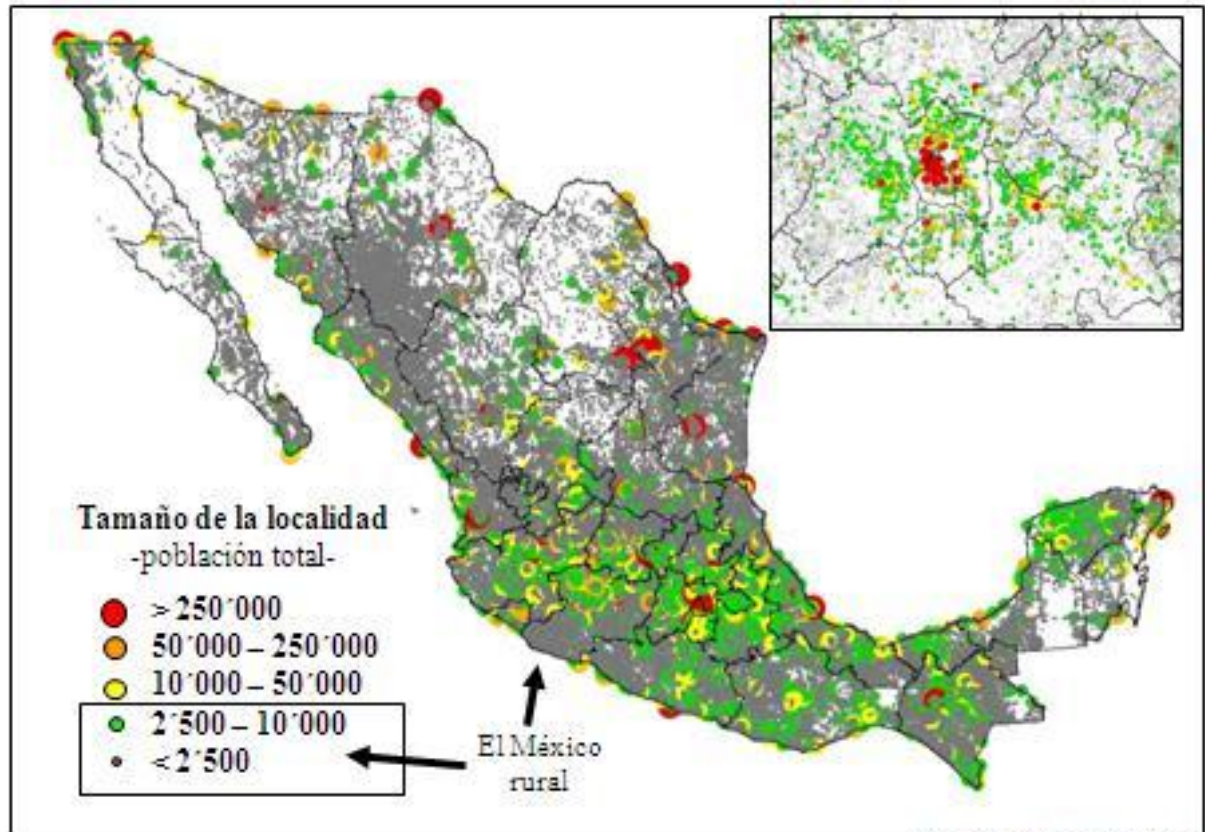
Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook y análisis de la OCDE.

El contexto rural

MÉXICO: Población de 120 millones de personas y de ellas 29 millones se considera rural.

La distribución geográfica de las localidades rurales es muy dispersa (67.8 % de las localidades son menores a 50 habitantes).

Las familias campesinas representan una cuarta parte de la población nacional y la pobreza afecta a más del 60% de ellas.



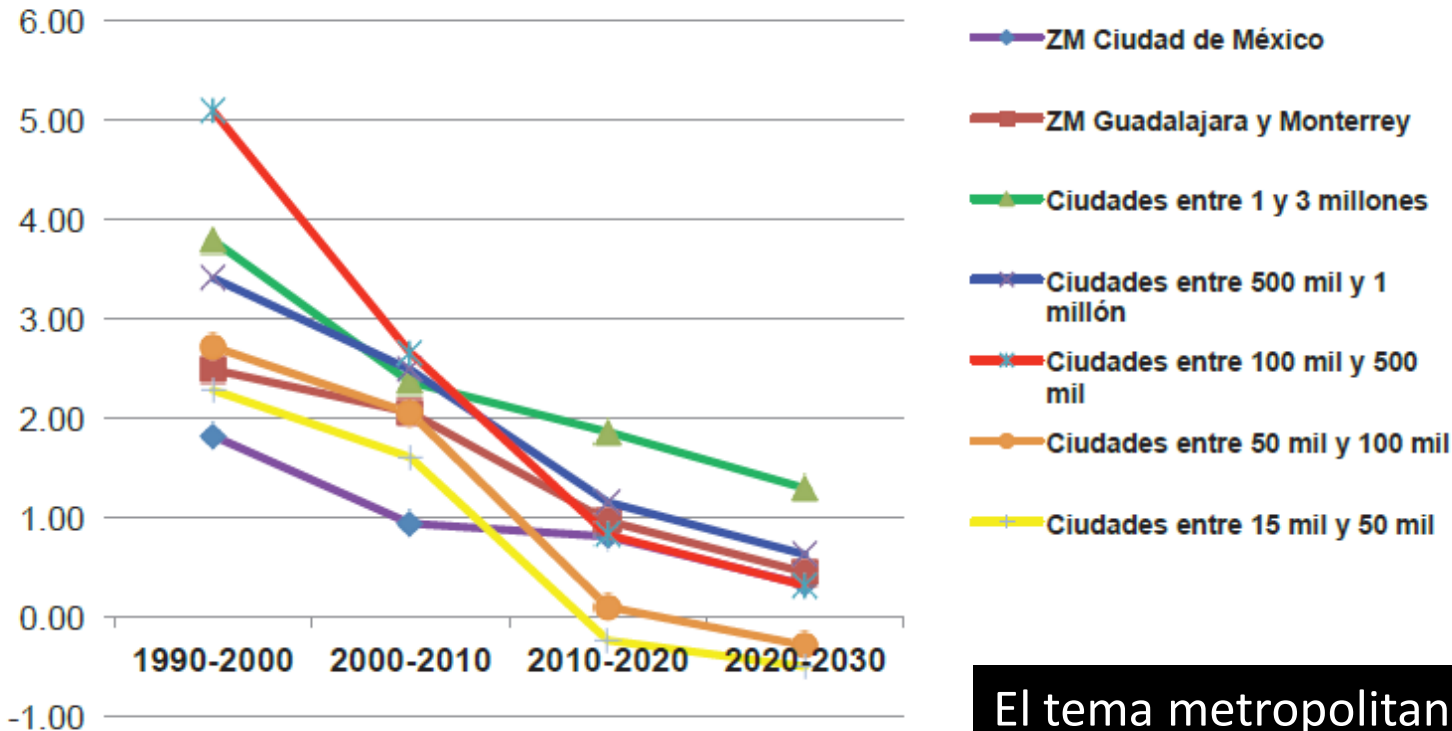
Fuente: Delgadillo, 2012

El sector agropecuario contribuye con el 16.4 % de la población ocupada total del país.

Dos de cada tres habitantes en el sector rural viven en zonas de alta marginación, no cuentan con servicios básicos de agua, drenaje, energía eléctrica y carecen de acceso a la educación y servicios de salud elementales.

Dinámica de las ciudades

Gráfica 4. Tasas de crecimiento promedio anual por tamaño de ciudad, 1990-2030

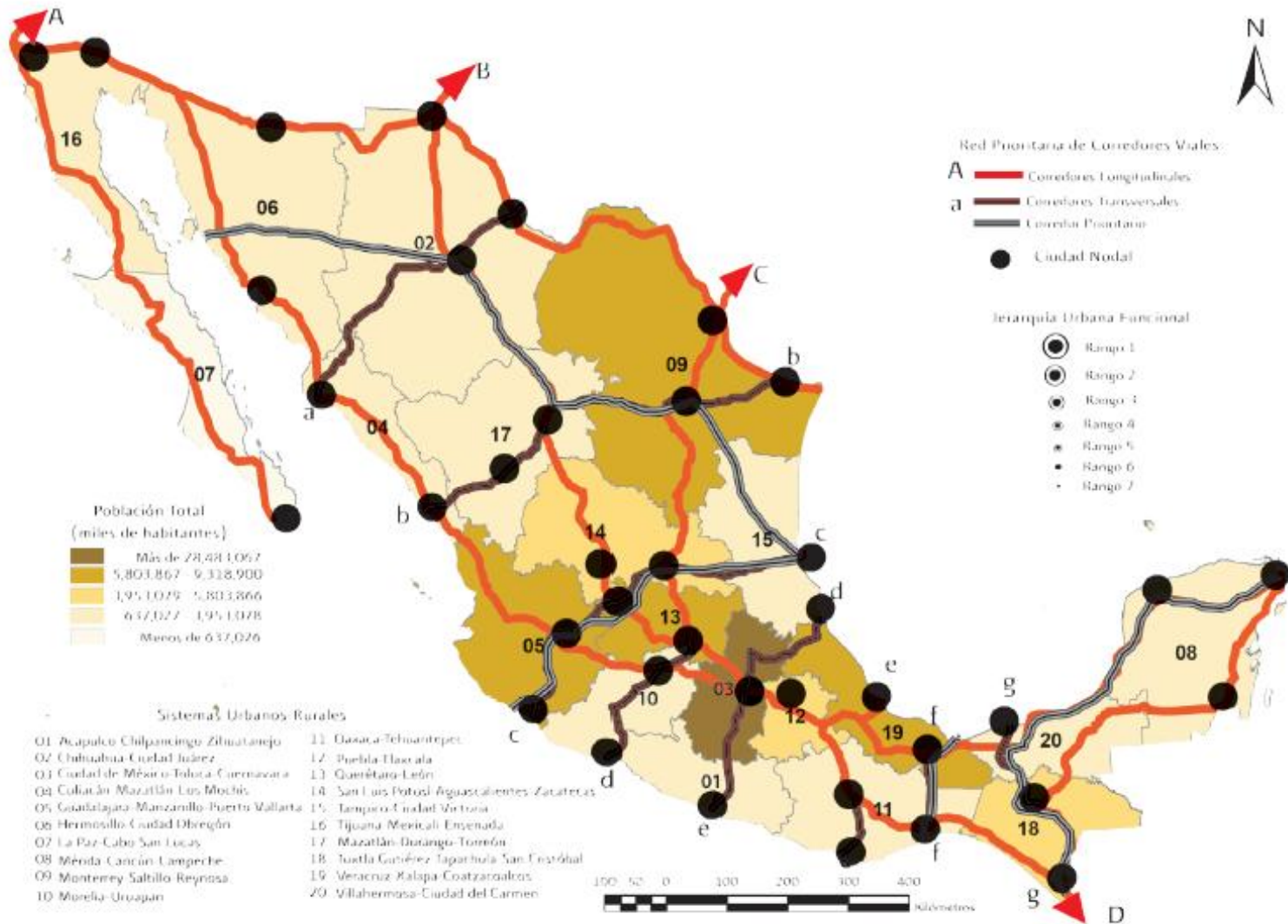


Fuente: *Estrategia de Desarrollo Territorial*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, SEDESOL, México, 2012.

El tema metropolitano forma parte del ordenamiento territorial, ya que 21 ciudades han crecido más de 20 veces en los últimos 15 años, esto implica que en las ciudades se concentren el 72 por ciento de la población del país. (SEDATU, 2014)

Integración regional: ciudades nodales

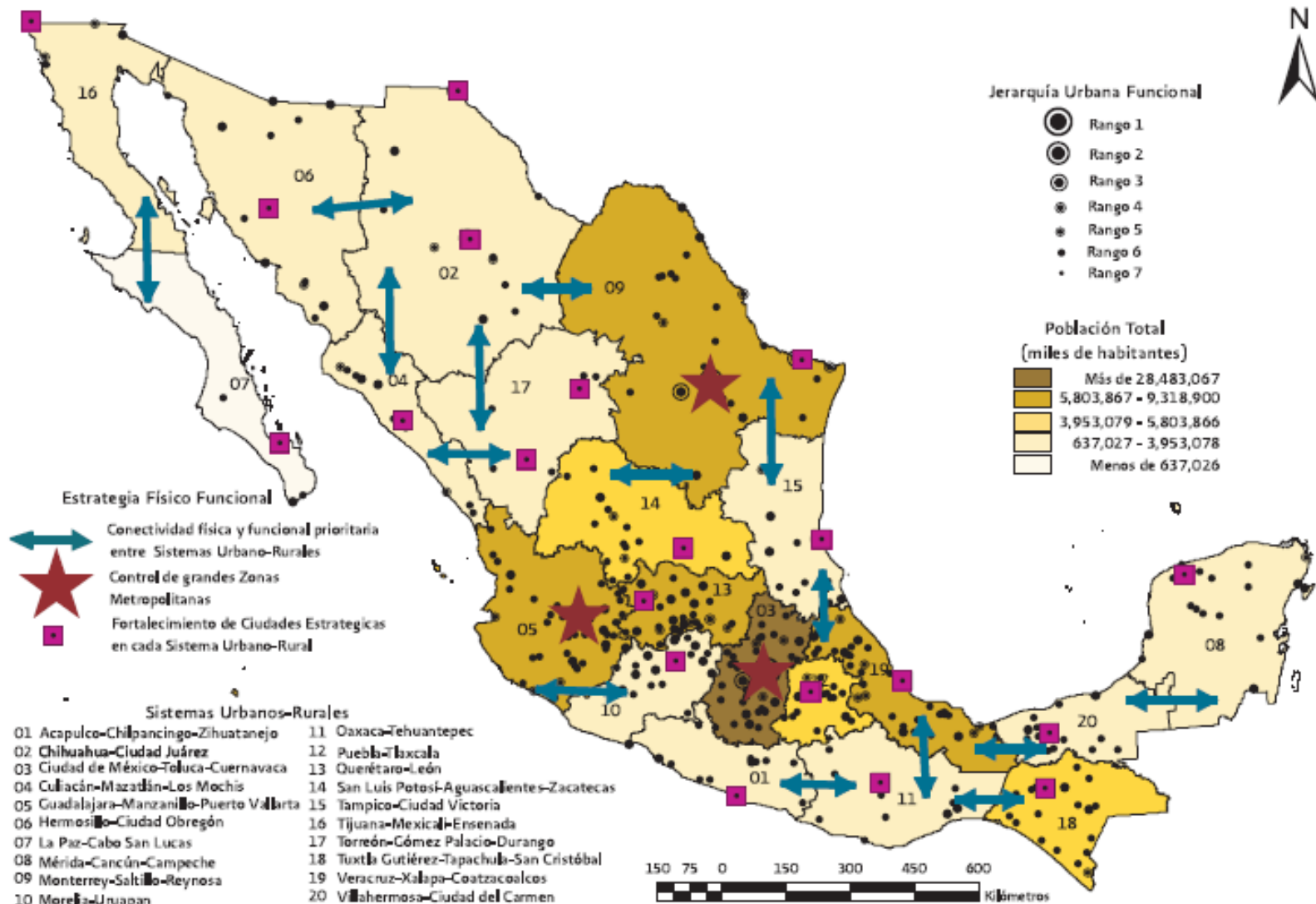
Mapa 10. Red prioritaria de corredores y ciudades nodales



Fuente: *Estrategia de Desarrollo Territorial*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, SEDESOL, México, 2012.

Integración regional: reordenamiento urbano

Mapa 13. Integración y reordenamiento urbano



Fuente: *Estrategia de Desarrollo Territorial*, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, SEDESOL, México, 2012.

Integración regional: corredores logísticos

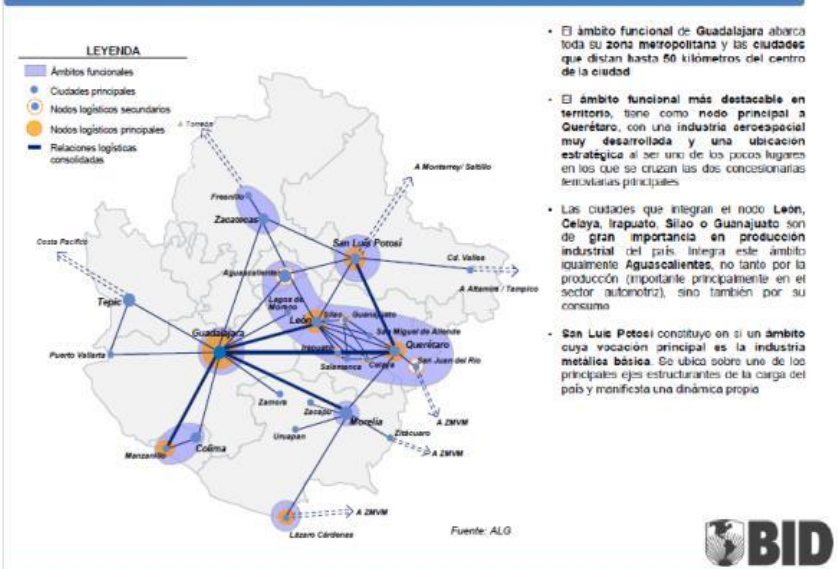
NODOS Y RELACIONES LOGÍSTICAS



MACRO-ÁMBITOS LOGÍSTICOS



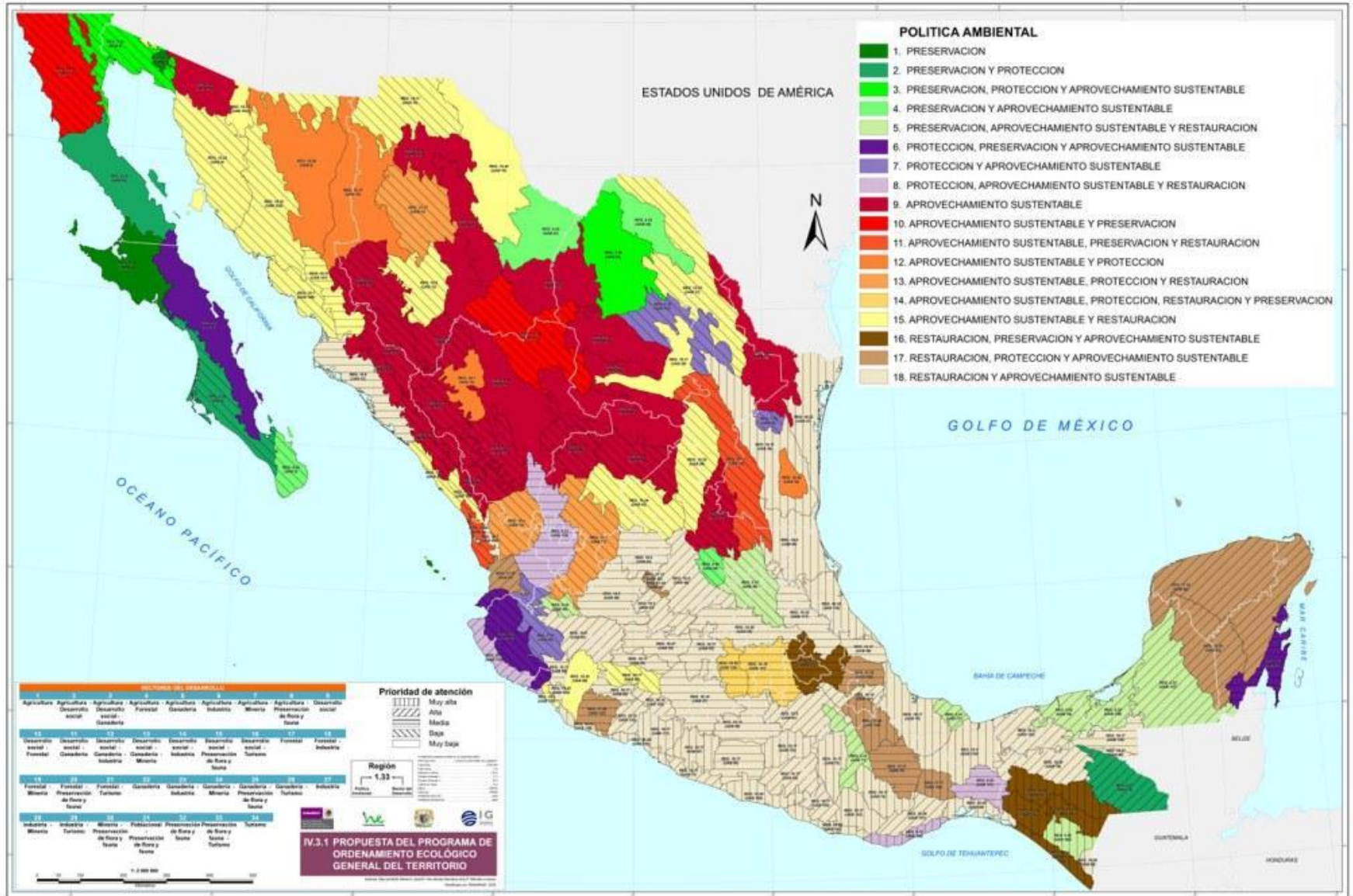
ÁMBITOS FUNCIONALES REGIONALES



CORREDORES LOGÍSTICOS

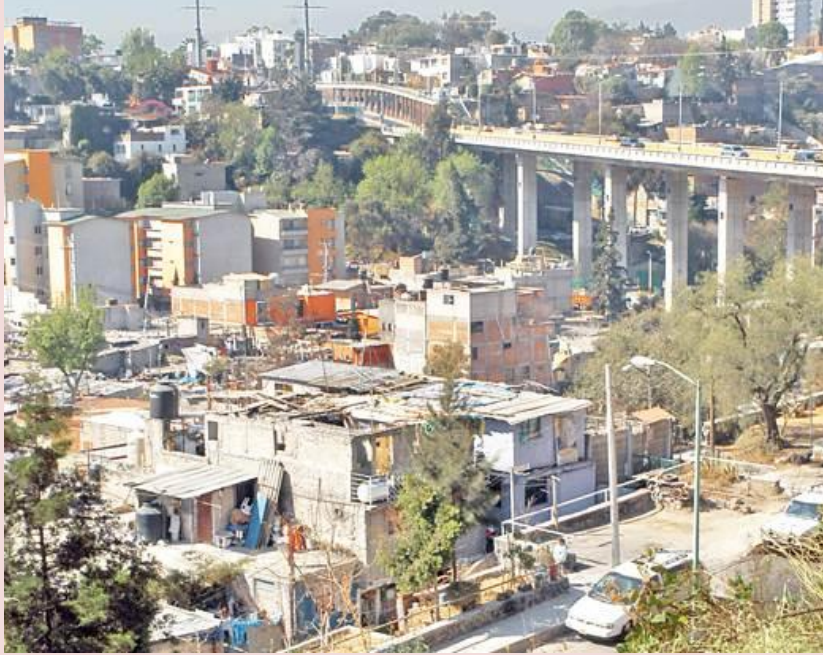


Alineación con el ordenamiento ecológico



Fuente: Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, SEMARNAT, México, 2012.

El contexto de la intervención pública



III

MATERIA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

El contexto del “orden” territorial

Coexistencia de dos dimensiones territoriales:

- ✓ un México agrario, compuesto por pequeñas localidades rurales, que ocupa más de la mitad del territorio y concentra una gran riqueza natural y, por otra parte,
- ✓ un México con alta concentración de población en zonas urbanas, mayor acceso a servicios, infraestructura y comunicaciones.

El contexto del “orden” territorial

- Del total de la superficie más de un millón de km² (51%) son **tierras de propiedad social** en las que viven más de 25 millones de mexicanos y se integran por 31,893 núcleos agrarios.
- En 2014 se identifican 384 ciudades de más de 15 mil habitantes, 59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos. En estas 384 ciudades **habitan 81.2 millones de personas**, es decir cerca del 72% de la población nacional.



PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
2013 - 2018
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Materia de la política territorial

“Un **México incluyente** busca también promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional”.

(PND 2012-2018, pág. 54)

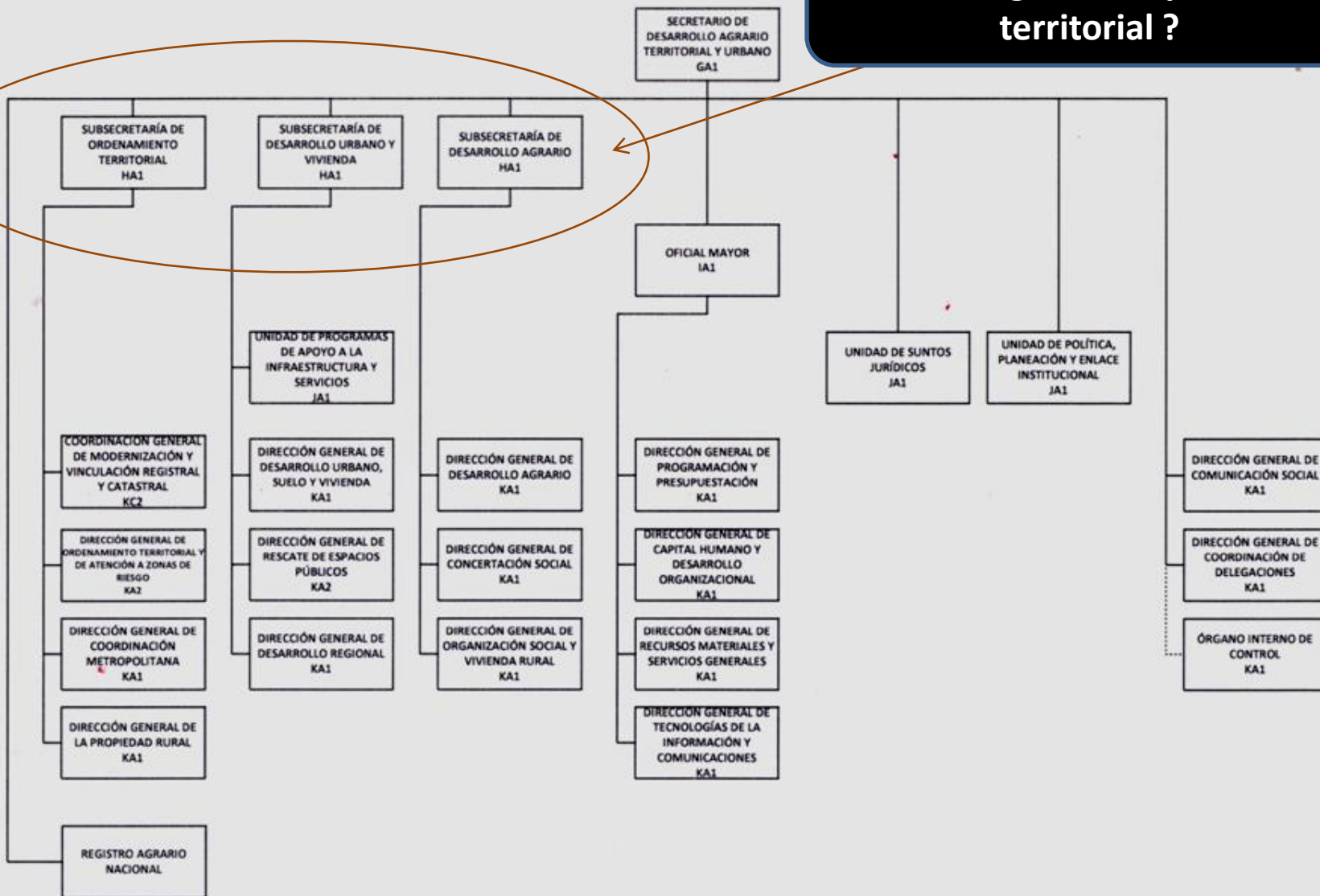
Materia de la política territorial

“ México incluyente “

Objetivo 2.5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

- **Estrategia 2.5.1.** Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.
- **Estrategia 2.5.2.** Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.
- **Estrategia 2.5.3.** Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.
 - **Línea de acción:** Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.

**¿ Una nueva dimensión
estratégica de la política
territorial ?**



VIGENCIA:

Materia de la política territorial

Legislación u ordenamientos jurídicos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación mediante "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018".
- Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2013.
- Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, publicadas el 26 de febrero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación mediante "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2013".
- Ley de Planeación.
- Ley Agraria.
- Ley de Vivienda.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 02 de enero de 2013.

El ordenamiento territorial como instrumento de política regional

Las escalas del OT:

Nivel territorial

- Nacional
- Estatal
- Municipal
- Regional-metropolitano
- Urbano
- Rural
- Especial

Nivel sectorial

- Vivienda
- Riesgos
- Ambiental
- Litorales y costas
- Ríos y lagos
- Turismo
- Especial

La estrategia de ordenamiento territorial

Conferencia Nacional de Ordenamiento Territorial



32 consejos
estatales de OT

“Donde se establecerán los consensos y las propuestas para el desarrollo integral del país y de las entidades federativas, siempre respetando la vocación natural de la tierra”.

(SEDATU, junio 2014)

“Generar una agenda para la planeación por regiones con vivienda digna, que permita afrontar los retos social, económico y ambiental; crear infraestructura que dé conectividad y movilidad a los ciudadanos; procurar gobernabilidad y ello incluye la seguridad; la actualización de las normas jurídicas y la creación del Instituto de Estudios e Investigación de Desarrollo Metropolitano”. *(SEDATU, enero 2014)*

IV

LINEAMIENTOS Y PROPUESTAS

Propósito de una estrategia multifuncional de desarrollo territorial

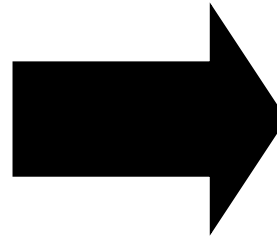
Disminuir la brecha de los desequilibrios regionales como imperativo para resolver el problema de la pobreza y el rezago social.

Impulsar el desarrollo nacional mediante el aprovechamiento de las potencialidades de cada región, de las ciudades y de los entornos rurales.

Medios para impulsar la estrategia

El desarrollo territorial implica la consolidación de **capacidades organizativas** para un desarrollo **endógeno** más centrado en las propias ciudades y regiones.

La articulación y focalización territorial de los medios sectoriales requiere plantear un esquema de **coordinación intersectorial e inter-gubernamental efectiva**.



Establecer espacios de participación orgánicos y distribuidos en la toma de decisiones y en la adopción de **acuerdos interinstitucionales e intergubernamentales**.

Promover acuerdos regionales y gobernanza territorial

Consolidar una estrategia nacional para la promoción efectiva del desarrollo territorial

Política territorial que:

- Considere las **nuevas condiciones económicas** del país.
- Privilegie la **reducción de divergencia** entre las regiones.
- Promueva **alianzas** entre municipios y ciudades intermedias.
- **Contemple una visión desde los territorios y no sólo sectorial.**
- Impulse las **capacidades locales**.
- Atienda con prioridad la **desigualdad** y promueva la **equidad**.
- Considere las **potencialidades** de los territorios pero también las **vulnerabilidades** ante riesgos naturales, económicos y ambientales.
- Mire al desarrollo territorial como un asunto inclusivo de los tres niveles de gobierno.



PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO

2013 - 2018

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

(...) democratizar la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales.

(PND 2013-2018, pág. 80)

Tomemos la palabra ...

... transitemos del papel a los hechos.

Muchas gracias

javierdelma@gmail.com

