REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

131

Volumen XLVIII, Nº 2

Administración Pública y Territorio

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

131

Volumen XLVIII, Nº 2
(mayo-agosto 2013)

Administración pública y territorio

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
http://www.inap.org.mx
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero	Diego Valadés	Adriana Camacho Pimienta
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidenta para los IAP's de los estados 2012-2014**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitiz Gamboa

Director Coordinador de este número:

David Melgoza Mora

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

131

Volumen XLVIII, No. 2
(mayo-agosto 2013)

Administración Pública y Territorio

ÍNDICE

Presentación 11
José R. Castelazo

Análisis

Desarrollo territorial: Política integral 15
David Melgoza Mora

Territorio y metrópolis, como factores del desarrollo 41
Francisco Covarrubias Gaitán

Bases para una política nacional de suelo 57
Alfonso Iracheta Cenecorta

Ordenación del territorio y desarrollo metropolitano en México 81
María Eugenia Negrete Salas

Cuenca de México: La construcción institucional del territorio 95
Antonio Rosique Cañas

Precisiones conceptuales acerca del desarrollo territorial 119
Antonio Inoue Cervantes

Sostenibilidad urbana y territorio: Los retos de la administración pública metropolitana en México 137
Miguel Moreno Plata

RESEÑAS

David Melgoza Mora. **Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. **Reseña sobre las principales aportaciones del libro.** 157

Public Administration and territory

Presentation 163
José R. Castelazo

Analysis

Territorial development: a comprehensive policy 167
David Melgoza Mora

Development factors: Territory and metropolis 189
Francisco Covarrubias Gaitán

Bases for a national land policy 203
Alfonso Iracheta Cenecorta

Territorial planning and metropolitan development in México 223
María Eugenia Negrete Salas

Basin of México: the institutional construction of territory 235
Antonio Rosique Cañas

Conceptual considerations on territorial development 257
Antonio Inoue Cervantes

Urban sustainability and territory: challenges faced by the metropolitan public administration in Mexico 273
Miguel Moreno Plata

REVIEWS

Melgoza, D. (2012). **Democratic Metropolitan Governance and effective federalism**. (Spanish: Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz). Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública. **Summary of the book's main contributions.** 291

Resúmenes / Abstracts 295

Instrucciones para colaboradores 303

Instructions for collaborators 307

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

La Revista de Administración Pública del INAP reconoce el interés académico y administrativo de quienes participan en este número, cuyo propósito principal es ampliar y profundizar el conocimiento sobre las relaciones existentes entre la Administración Pública y el territorio en la actualidad. El objetivo es dar a conocer importantes diagnósticos, así como recomendaciones para atender el fenómeno metropolitano, el cual requiere no sólo de propuestas factibles que contribuyan a su gobernabilidad, sino a mejorar la calidad de vida de las sociedades a las que se sirve.

Este trabajo colectivo ha tenido como eje articulador los estudios realizados por un conocedor del tema como lo es David Melgoza Mora, quien asumió la responsabilidad de ser coordinador de este número. Al igual que él, los demás autores se encuentran interesados en dar a conocer no sólo las causas y efectos que a lo largo de la historia han tenido los actuales espacios territoriales, caracterizados por grandes concentraciones de población, sino también en desentrañar la complejidad de su gestión, en el que participan diversas entidades jurídicas-políticas y administrativas pertenecientes a los tres órdenes de gobierno.

La explicación sobre la situación inicia con el artículo intitulado “Desarrollo territorial: política integral”, en el que el propio David Melgoza plantea que existen diversas categorías en las que se ha clasificado el territorio: zonas rurales, urbanas, metropolitanas, regiones, megalópolis, lo cual hace difusa la información, y como consecuencia existen diferentes programas y normas jurídicas que pretenden dar respuesta a lo que acontece en el territorio. En la práctica es una de las causas de la desarticulación y deficiente coordinación gubernamental, por lo que propone un concepto integrador; un modelo de “desarrollo territorial” que debe abordarse desde una perspectiva interdisciplinaria en el que la acción del gobierno sea integral y holística. Lo anterior, con el fin de contribuir a mejorar la Administración Pública con esta óptica y a partir de los retos que representa la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), acorde con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), lo cual requiere, según el autor, implementar una política integral de uso del suelo y sentar las bases para una adecuada Administración Pública.

Francisco Covarrubias Gaitán en su artículo "Territorio y metrópolis como factores de desarrollo" lleva a cabo un diagnóstico a partir de identificar el contexto mundial de la urbanización y la metropolización, en la que el crecimiento demográfico y los cambios del paradigma tecnológico impactan las condiciones y forma de organización del trabajo. Por lo anterior plantea la necesidad de renovar el papel de las ciudades y metrópolis con el fin de generar una relación dinámica entre lo global y lo local, de manera que ambos ámbitos no sean contradictorios sino complementarios. Dicho diagnóstico explica el caso de la urbanización y metropolización de nuestro país, en el cual se introduce la variable territorial como uno de los factores esenciales del desarrollo económico y social, por lo que el ordenamiento territorial es considerado por el autor como una necesaria estrategia, cuya visión debe ser el país en su conjunto, situación que supone revisar los criterios tradicionales de planeación urbana con el fin de desarrollar una política de desarrollo en los distintos ámbitos de dicho ordenamiento.

Alfonso Iracheta nos presenta un análisis sobre el problema del suelo en las ciudades mexicanas. Hace referencia a la existencia de una crisis de las instituciones responsables del suelo y formula una pregunta central: ¿qué dependencia u organismo federal tiene facultades para aportar soluciones integradas de suelo para garantizar en tiempo y forma el cumplimiento de las estrategias que ha anunciado el gobierno federal? En este sentido, plantea los retos del sector a partir de identificar los elementos sustantivos de las nuevas políticas para el desarrollo humano y enfatiza que la SEDATU y otras dependencias y organismos del gobierno federal, requieren mecanismos efectivos de coordinación, cuestión que dificulta las posibilidades de conformar una política nacional integrada sobre el desarrollo urbano, la vivienda y el suelo, para lo cual el autor define los ejes de una política nacional en la materia.

María Eugenia Negrete Salas en el artículo "Ordenación del territorio y desarrollo metropolitano en México" describe el panorama actual de desarrollo de los espacios metropolitanos del país, sus particularidades y avances en los esfuerzos por encontrar una forma de gobierno que resulte adecuada y de aplicación efectiva en estos ámbitos, por lo que identifica las debilidades y necesidades de los instrumentos con que cuenta la planificación territorial nacional, para que mediante un proceso serio y con visión de largo plazo, se norme la ordenación del territorio en el que se inserte de forma articulada la escala metropolitana.

Antonio Rosique en su ensayo "Cuenca de México: la construcción institucional del territorio" explica en forma histórica, filosófica y antropológica cómo el hombre, desde la antigüedad, fue adaptándose al territorio y construyendo territorios. En este sentido explica la teoría y la práctica de los territorios en la modernidad hasta constituir el espacio urbano y las ciudades que responden al ser y al sentido de la urbanización, para

introducirnos al estudio del territorio (urbano) como es hoy en día la Ciudad de México, cuyos asentamientos prehispánicos se situaron en una cuenca que era la confluencia de cuatro valles en la parte central del territorio. Con el paso de los siglos este espacio urbano se fue transformando, en la medida en que se fueron construyendo territorios determinados por la forma de gobierno, así como la organización económica imperante.

Antonio Inoue Cervantes en el artículo "Precisiones conceptuales acerca del desarrollo territorial" señala que al concepto de desarrollo se le han añadido una serie de adjetivos con la intención de diferenciar lo global de lo local, lo interno de lo externo, lo urbano de lo rural. Términos como *"desarrollo endógeno", "desarrollo exógeno", "desarrollo local", "desarrollo regional", "desarrollo urbano" o "desarrollo metropolitano"* no deben considerarse como conceptos prescriptivos excluyentes, sino categorías analíticas que representan diferentes perspectivas de un mismo proceso, puesto que el desarrollo que comparten tiene un factor común que es el territorio. Por ello nos propone una serie de precisiones conceptuales a partir de analizar las relaciones con lo social, lo económico y lo político; por esta razón presenta una propuesta de conceptualización del desarrollo territorial y su planeación.

Miguel Moreno Plata en su artículo "Sostenibilidad urbana y territorio: los retos de la Administración Pública metropolitana en México" plantea que en su ensayo confluyen diversos enfoques sobre el desarrollo urbano sostenible, a partir de los cuales establece la relación entre la naturaleza compleja del desarrollo sostenible, las aportaciones del modelo de gobernanza en los procesos urbanos actuales, con algunas modalidades organizacionales de la Administración Pública metropolitana, con un objetivo central: transitar al desarrollo sostenible.

Esperamos, con este número, contribuir a reflexionar sobre cómo mejorar la gobernabilidad democrática desde la perspectiva del territorio, que requiere de una gestión eficaz de su federalismo y de las zonas metropolitanas existentes en la República mexicana.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Desarrollo territorial: Política Integral

David Melgoza Mora*

1. Introducción

El territorio se concibe como el espacio sobre el cual el ser humano desarrolla actividades de convivencia, económicas, culturales, sociales, políticas, religiosas y de recreación. Se convierte en una demarcación delimitada en lo político-administrativo, en lo civil y mercantil, y en el que se da una relación de dominio por parte de un individuo, un corporativo o sociedad mercantil o bien una organización política regularmente sustentada por normas jurídicas –lo que corresponde conforme a derecho– o bien a un Estado-nación, entidad federativa, municipio, de éstas últimas se hace referencia a la extensión territorial que corresponde a un gobierno, la jurisdicción que de acuerdo a derecho toca a la autoridad; también identifica lugar de origen o residencia. Ha sido motivo de disputas, codicias, guerras, en fin, quien se apropia del territorio puede establecer condiciones que pongan en riesgo a la naturaleza, lo más grave a la humanidad o bien beneficiar a ésta.

Por ello, es menester reconocer que la naturaleza puede ser transformada y la tierra dominada, pero no debe ser al grado de poner en peligro la especie humana. Debe transformarse en beneficio del interés general, lo cual implica respetar el interés individual, pero no por encima del interés social.

De esta forma, la sociedad se organiza para resolver sus problemas y promover que se conviertan en soluciones políticas mediante la administración pública, por lo que resulta claro que el Estado (y cualquier otra forma

* Licenciado en Derecho por la UNAM, Maestría en Docencia y Administración de la Educación Superior, y Maestría en Administración Pública por el INAP. Doctor Honoris Causa Iberoamericana por el Consejo Iberoamericano en Honor a la Calidad Educativa. Master en Gestión Gerencial en Latin Business Organization.

de dominación) existe y persiste en buena medida gracias a la administración, la cual es el ancla que lo mantiene en su lugar.[1] Agregaría también el derecho ya que toda forma de dominación humana deberá basarse en éste, mismo que será mejor si es aceptado por actos de voluntad humana, lo que le representará ser factor efectivo de convivencia social.

Se ha clasificado al territorio en zonas: rurales, urbanas, metropolitanas, regiones, megalópolis y Estado-nación, cada una de estas categorías obedece a una perspectiva epistemológica que incluye al desarrollo, si bien es cierto que sus estudios se complementan, también lo es que tienen su propio objeto de conocimiento, pero lo que es innegable, es el elemento común que todas tienen y éste es el territorio.

Precisamente por existir diversas categorías es que es tan difusa la información y como consecuencia se dan diferentes programas y normas jurídicas que pretenden dar respuesta a lo que acontece en el territorio. Esta situación provoca dispersión en el estudio y es una de las causas de la desarticulación y deficiente coordinación intergubernamental.

Es entonces como se ve la necesidad de contar con un concepto integrador, el cual armonice lo urbano y lo rural; permita sistematizar, articular y dar sentido integral a una política de Estado, se trata del modelo de "desarrollo territorial", el cual se comprenderá como categoría máxima de todo lo que se da y se hace en el territorio, su estudio se abordará desde una perspectiva interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria y pandisciplinaria,[2] como ocurre en la administración pública. En ese sentido la acción del gobierno debe ser desde una óptica integral y holística. Cabe agregar que este modelo se ha adoptado en países de la OCDE y está reconocido en países desarrollados y en algunos de América Latina como se verá en el desarrollo de este trabajo.

De esta premisa parte el propósito fundamental de este artículo. Se trata de contribuir a mejorar la administración pública mediante la perspectiva del desarrollo territorial, sin perjuicio de plantear el reto que representa la gestión metropolitana, particularmente la de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) por ser la más compleja.

De esta forma el presente considera un marco conceptual del tema que nos ocupa, se observa como éste tiene que ver con casi toda la acción del gobierno, –su relación con la administración pública– (Figura I y III). Para obtener un panorama internacional se desarrollan concepciones y visiones que permiten ver la importancia de institucionalizar esta perspectiva como

[1] Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 22.

[2] *Ibid.,* p. 11.

política integradora de todas las categorías acerca del territorio, de esta manera llegamos a los retos del desarrollo territorial en México y a la importancia que tiene el ordenamiento del territorio, así adentrarnos al caso de nuestro país en lo que respecta al desarrollo territorial y metropolitano.

Con la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, "renace la planeación del ordenamiento y el desarrollo territorial", así denomino este apartado en el cual se advierte el cuidado que habrá de tenerse de no repensar aspectos de organización administrativa, concordancia normativa y presupuestal, a efecto de cumplir con este renacimiento. En ese sentido se ve la pertinencia de innovar la Ley General de Asentamientos Humanos mediante la elaboración de la Ley General de Desarrollo Territorial acorde con la visión de una política integral del territorio, de esta manera se destaca al uso de suelo como factor de desarrollo.

Al final planteo los retos entre otros, de implementar una política integral de uso del suelo y establecer bases sólidas para una adecuada administración pública con enfoque integral para el desarrollo del territorio.

2. Marco teórico conceptual

Si consideramos al desarrollo territorial como un espacio en el que convergen el conjunto de intereses de una sociedad, acciones y relaciones económicas, sociales y políticas, las cuales particularizan a cada espacio geopolítico, entonces se constituye como una de las vías principales para gestionar los procesos conducentes a reducir pobreza y exclusión.

Es entonces un proceso coherente, integrador y armónico, en el que la totalidad de actores sociales se organizan para articular esfuerzos, voluntades y capacidades con la finalidad de propiciar una mejoría colectiva en el bienestar social, es "[…] la capacidad existente en una sociedad para gestionar con efectividad las estrategias para la erradicación o superación de la pobreza".[3]

Desde esta óptica, el desarrollo territorial requiere de una plataforma institucional soportada por un Estado Social de Derecho, el cual esté constituido por ciudadanos partícipes de las relaciones sociales y conscientes de ser sujetos tanto de derechos como de obligaciones; expresado de este modo, la articulación entre el gobierno y la sociedad es una condición indispensable para posibilitar el desarrollo territorial.

---

[3] BuenasTareas.com. *Concepto Desarrollo territorial y Gestión Social*, en línea, pagina web: http://www.buenastareas.com/ensayos/Concepto-Desarrollo-Territorial-y-Gestion-Social/2602476.html- consultada el 8 de agosto de 2013.

En consecuencia, es también un proceso de interrelaciones socioeconómicas, políticas y ambientales, caracterizado por la movilización de recursos y potenciales de entidades geopolíticas que propician el aprovechamiento de las oportunidades del contexto externo.[4]

Implica el diseño de políticas públicas orientadas al aprovechamiento óptimo de los recursos y a la resolución de problemas estructurales y coyunturales en pro de la obtención de un desarrollo integral y sustentable. La noción de desarrollo territorial alude a la articulación de objetivos, recursos y procesos materiales e inmateriales, también a la promoción de la solidaridad y cooperación de actores sociales y gubernamentales, adoptando una perspectiva multidimensional que implica la simultaneidad de objetivos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, asimismo, reconoce la multisectorialidad de las economías territoriales.

Es por ello que el estudio del desarrollo territorial, al igual que el de la administración pública, puede observarse desde una perspectiva interdisciplinaria, implica la comunidad de interés temático, la de índole multidisciplinaria, la colaboración bajo un esquema de distribución de tareas; la perspectiva transdisciplinaria, una observación de lo ajeno con ojos propios; y la orientación pandisciplinaria, la incorporación de una diversidad de saberes sociales sintetizados o acordados en torno a un tema de la administración pública, esta concepción que Omar Guerrero[5] aplica para arribar a una síntesis sobre algún aspecto del saber administrativo, o cuando menos signar un acuerdo al respecto, integrándose como participes de un esquema de investigación colectivo, es idónea para abordar el estudio del desarrollo territorial por sus múltiples conexiones con el conocimiento y vínculos con el quehacer de la administración pública. De esta forma vemos que el desarrollo territorial tiene que ver prácticamente con casi toda la acción del gobierno (véase figura I).

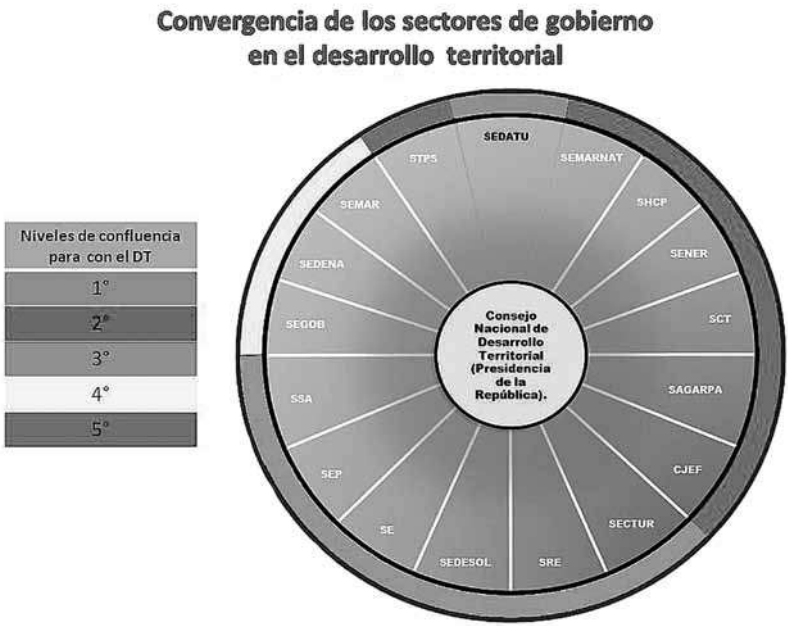
Al menos en las dos últimas décadas, el concepto de desarrollo territorial se ha consolidado como un proceso complejo constituido de componentes "[…] sociales (bienestar), ambientales (sostenibilidad), políticos (gobernabilidad y participación local), culturales (defensa de la identidad y el patrimonio) y geográficos (ordenación del territorio), orientado a la obtención de una mejor calidad de vida para todos los integrantes de una sociedad"[6].

[4] Sergio Boisier, "El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en revista *Estudios Regionales,* N^0 48, Universidad de Santiago de Chile, 1997, p. 79.

[5] Véase su obra: *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

[6] Ricardo Méndez, *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile, 2013.

Figura I. Convergencia de las dependencias del Ejecutivo Federal en el desarrollo territorial (DT).



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo territorial incorpora los diversos conceptos expuestos en la siguiente figura, que expresa la complejidad de un proceso construido desde concepciones y perspectivas teórico-profesionales muy diversas.

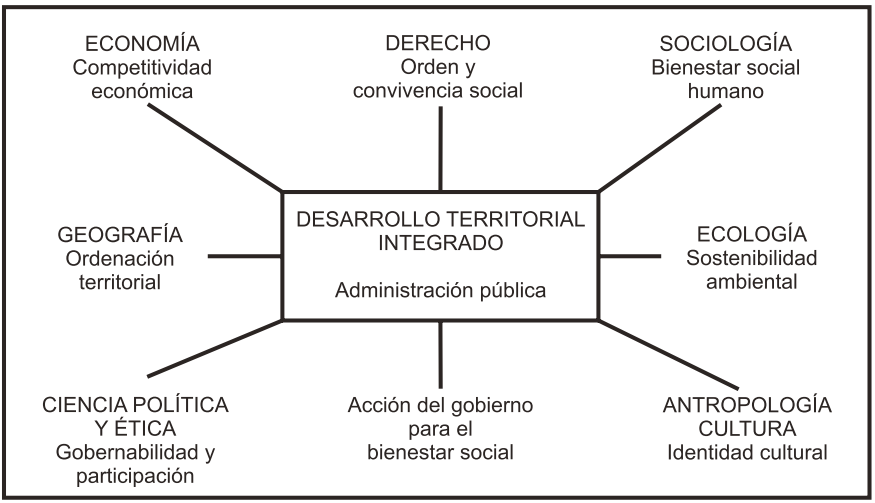
En ese sentido Ricardo Méndez, elabora un esquema en el que presenta desde su perspectiva los principales elementos del concepto de "desarrollo territorial integrado". En efecto, demuestran la visión multidisciplinaria, no obstante, se agregan dos más que me parecen fundamentales, el derecho, el cual tendrá que adecuarse de acuerdo al espíritu del desarrollo territorial y la administración pública la cual tendrá que ver con la acción del gobierno para materializar los propósitos, mediante estrategias y acciones que generen bienestar general, dándole una perspectiva holística. (Véase Figura II)

Las tesis sobre desarrollo local destacan de forma reiterada la necesidad de basar los procesos de desarrollo, en el conocimiento y utilización prioritaria de los recursos endógenos existentes. Troitiño menciona, "todas las comunidades territoriales disponen de un conjunto de recursos (económicos, humanos, ambientales, institucionales, culturales, etc.) que constituyen lo que se denomina su potencial de desarrollo",[7] éste se define

[7] M. A. Troitiño, (2000). "El territorio y la revalorización de los recursos endógenos en el desarrollo local", en Martínez Puche A. *et al*. (coords.), *Herramientas para el desarrollo local*. Citado por Méndez, Ricardo, *Op. cit. supra*, nota 5.

identificando la cantidad y calidad de tales recursos y se complementa encontrando a los actores y estrategias capaces de movilizarlos y valorizarlos en beneficio de la sociedad.

Figura II: Principales elementos del concepto de desarrollo territorial integrado.



Fuente: Elaboración propia con base en Ricardo Méndez, *op. cit.*

El contexto institucional resulta fundamental e implica la interacción de diversidad de políticas públicas, plena coordinación entre actores, un marco normativo sólido y una visión de futuro compartida, todo lo cual alude a territorios con proyecto, que piensan su futuro o que aprenden, metáforas relacionadas a la capacidad de los actores locales para procesar los recursos de una circunscripción geográfica o geopolítica determinada y mejorar su inserción al contexto regional o global, ofreciendo las mejores soluciones posibles a los retos presentes.[8]

Bajo este escenario, el territorio concebido históricamente como objeto, puede cobrar sentido como sujeto colectivo, en razón de constituirse mediante un sistema de actores que lo anima y puede pensar y actuar en su nombre.[9]

De esta forma, el desarrollo territorial debe concebirse desde una visión holística, en donde la totalidad de las partes constitutivas del ser y quehacer de una sociedad sean consideradas en el proceso de la planificación de

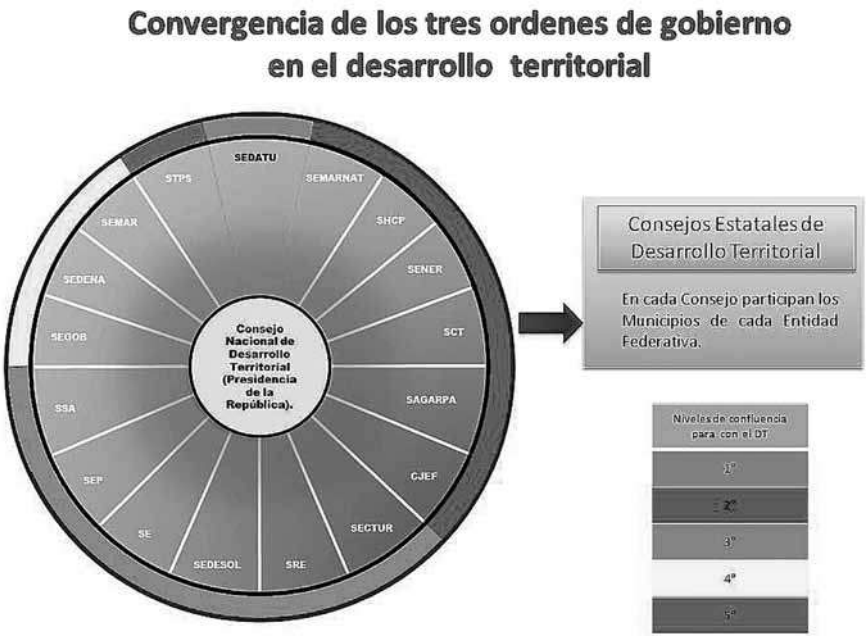
[8] J. P. Deffontaines y J. P. Prod'homme (2001). *Territoire et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*. París: Editions de l'Aube]. Citado por Méndez, Ricardo, *Op. cit. supra*, nota 5.

[9] F. Goux-Baudiment, (2001). *Quand les territoires pensent leur futur*. París: Editions de l'Aube. Citado por Méndez, Ricardo, *Op. cit. supra*, nota 5.

la visión futura a la que ésta aspira, implica considerar las condicionantes demográficas, económicas, políticas, culturales y geográfico-ambientales, de una comunidad y del territorio que ocupa.[10]

El proceso multidimensional que caracteriza al desarrollo territorial obliga a una amplia participación social, una visión integral del proceso necesario para propiciar un verdadero desarrollo integral y sustentable, y la existencia de instituciones sólidas y operantes.[11]

Figura III. Convergencia de los tres ámbitos de gobierno en el desarrollo territorial.



Fuente: Elaboración propia.

Una participación social plena, implica la generación de consensos y acuerdos sobre los objetivos relacionados con la visión a futuro que se desea en una comunidad determinada. También se requiere que las instituciones existentes y creadas con base en el modelo de desarrollo deseado, reflejen el nivel de concertación logrado por los distintos actores sociales y aseguren "[…] la sostenibilidad, en el tiempo, de las estrategias y acciones acordadas".[12]

---

[10] Sergio Boisier, *Op.cit. supra*, nota 3.

[11] Julio César Cantullo, "Enfoque de desarrollo territorial", en *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de Territorios*, publicado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario, Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2007, p.18.

[12] *Ibid.,* p.7

El desarrollo territorial entonces, es un proceso generador de equidad, solidaridad, justicia social y sentido de pertenencia, por lo que propicia plenamente la cohesión social. En consecuencia, es un amplio promotor también de la cohesión territorial, en tanto el territorio es visto como una entidad con plena integralidad cultural, política y social, en la que se genera equidad social, sustentabilidad ambiental y desarrollo económico.[13]

3. Una visión internacional del desarrollo territorial

Desde la óptica de las organizaciones internacionales, el desarrollo territorial tiene como propósito, "[…] realizar transformaciones en aquellas estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas, que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida, a partir por ejemplo de incrementar la diversificación productiva, disminuir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso, incorporar mayor progreso técnico, entre otros. En consecuencia, no solo implica un concepto que describe determinados procesos, sino que es en sí mismo un proceso que trasciende el llevar a cabo cambios exclusivamente cuantitativos, […] incorporando una dimensión cualitativa y evolutiva de los procesos de desarrollo".[14]

En la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, la descripción del desarrollo territorial expresada en el párrafo anterior, tiene un referente funcional al interior de la estructura de la propia institución, mediante una unidad administrativo-operacional denominada Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial; ésta promueve políticas y directrices que propicien la adaptación de las políticas administrativo-territoriales a la evolución de las necesidades sociales.

De esta manera y mediante procesos de análisis e investigación permanentes en materias como el desarrollo territorial, la OCDE tiene como uno de sus principales objetivos, el apoyar al desarrollo socioeconómico de las naciones que la integran, atendiendo y promoviendo en principio, mejoras en la interacción entre gobiernos y sociedades.

Las visiones del desarrollo territorial expresadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OCDE, asumen el encuentro en el territorio, de todas las dimensiones del desarrollo (política, económica, social y ambiental). Asimismo, se asume que la adopción de una perspectiva territorial, resulta un proceso en suma complejo en razón

[13] *Ibid*.

[14] Luis Riffo, *Desarrollo territorial, 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Chile, 2013, p.58.

de, cómo antes se ha dicho, la multidimensionalidad y multisectorialidad son inherentes al mismo.

El consenso parece ser amplio respecto a que fundamentalmente es mediante la perspectiva territorial, que una sociedad en particular puede cimentar con plenitud y amplios niveles de eficiencia, propuestas de cambios sociales y estructurales orientados a generar igualdad, equidad y prosperidad generalizada.[15]

Es justo en el sentido antes expresado que los responsables de las políticas de desarrollo territorial, están siempre expuestos a numerosos retos, dentro de los cuales quizás el más grande de todos sea siempre el de definir la imagen objetivo de los territorios que la sociedad pretende y aún quizás más complejo sea, el identificar y generar la institucionalidad necesaria para lograr dicha imagen objetivo.

Uno de los desafíos más comunes en los países de América Latina y el Caribe por ejemplo, es el de reorientar las conductas de sus sociedades y primordialmente su desarrollo económico a procesos sustentables, en los que una prioridad sea promover cambios en el uso del territorio y los recursos disponibles en éste, que puedan adaptarse de manera más apropiada a las dinámicas del medio natural; es decir definir y planificar de manera más sustentable y por tanto integral, la ocupación y aprovechamiento del territorio.[16]

En Europa el concepto de desarrollo territorial suele apegarse al utilizado en los organismos internacionales a los que estas naciones pertenecen; sin embargo, prevalecen algunas diferencias sobre todo de carácter instrumental en donde en razón de la ingeniería constitucional y administrativa de cada estado nacional. Por ejemplo, en Alemania la organización territorial se sustenta en los denominados Länders, que son las unidades geopolíticas en las que se divide el Estado alemán y que equivaldrían a las entidades federativas en México; éstas poseen una regulación jurídica propia que les permite un alto nivel de autonomía en los procesos de orientados a ordenar su territorio y en los que la federación tiene un papel poco activo.[17]

---

[15] ILPES y Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, *Panorama del Desarrollo territorial en América Latina*, ILPES, CEPAL, ONU, Chile, 2012, p. 145.

[16] *Ibid.*

[17] Felipe Torres Torres y Cortez Yacila, Héctor, "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", en *Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial*, Plaza y Valdés, México, 2008, pp. 239 -255.

En el caso de Suiza, nación con un origen y estructura de estado nacional muy similar a la alemana, las regiones o entidades geopolíticas en las que se divide esta nación, también poseen como en Alemania un alto nivel de descentralización de la planificación territorial, aunque a diferencia de su vecino del norte, la Federación conserva un papel activo interactuante y concurrente.

A diferencia de los dos casos anteriores, en el Reino Unido existe un muy alto grado de centralismo, en donde las regiones como concepto político administrativo no existen y el concepto de ordenación territorial se genera desde el gobierno central.[18]

Para el caso francés, cuna del *amenagement du territoire* (planificación regional), referente para América Latina y que significa más que ordenar, organizar desde una óptica integral, todos los procesos inherentes a la ocupación y aprovechamiento del territorio, desde los años ochenta se trabajó de manera muy importante con la ordenación basada en las regiones, pero con un papel preponderante del gobierno central.

4. Los retos del desarrollo territorial en México

En México no se ha institucionalizado un proceso pleno de desarrollo territorial, pero se han dado múltiples iniciativas mayoritariamente gubernamentales para incidir en los procesos de ocupación y aprovechamiento del territorio.

Sin remontarnos demasiado en el pasado, podemos vislumbrar procesos trascendentes en la ocupación, quizás no así en el aprovechamiento y organización del territorio desde los inicios del siglo XX, en donde a través de políticas derivadas de tortuosos momentos de violencia e ingobernabilidad, se pretendió generar equidad, prosperidad y una mejora continua y permanente en la calidad de vida de los mexicanos, premisas clave objeto del desarrollo territorial.

Así desde 1915, con la publicación de la Ley Agraria y de los procesos institucionales que la acompañaron, se dio paso a una serie de acciones relacionadas al territorio, las cuales en su mayoría nunca formaron parte de una estrategia integral de desarrollo socioeconómico y menos aún bajo un esquema de sustentabilidad.

No fue sino hasta la década de los setenta del siglo XX, cuando se generaron los primeros procesos institucionales orientados específicamente a vincular al territorio con los procesos sociales de desarrollo, primordialmente los urbanos, sin embargo éstos nunca lograron cimentar bases reales

[18] *Ibid*.

orientadas a ordenar la ocupación y el aprovechamiento del territorio y menos aún a propiciar verdaderos procesos de desarrollo territorial.[19]

En 1976 se modifican los artículos 27, 73 y 115 constitucionales y se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos con un capítulo concreto para la conurbación. […] La reforma constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos que sirvieron de base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como los planes, programas y otras disposiciones jurídicas.[20]

El territorio se ha concebido en México desde siempre de manera fracturada, quizás pudiera ser comprensible que hasta antes de 1970 no se instauraran procesos integrales y sustentables de ordenación territorial como parte medular de los procesos de desarrollo territorial, esto por lo joven del desarrollo de estos procesos a nivel mundial; sin embargo, resulta inaceptable para una nación que se considera de corte liberal, democrática y moderna, no contar hasta ahora con políticas al desarrollo integral y sustentable de nuestro país, especialmente después de tantos años de experiencia institucional acumulada al respecto en México y en el mundo.

Durante el sexenio de 1982-1988, la participación del gobierno federal en materias de formalización, aprobación y administración de reservas territoriales, y de intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana quedó disminuida, ya que con motivo de la reforma al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, los municipios quedaron facultados para estos temas que aluden a la planeación.[21]

En ese sentido a principios de la década de los noventa, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se transformó en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para luego denominarse Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y su principal función dejó de ser la planeación del territorio para dedicarse a la atención de la pobreza.

---

[19] Héctor Ferreira, "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", en Javier Delgadillo Macías (Coordinador), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2008, pp. 595-681.

[20] David Melgoza Mora, *Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2012, pp.71-72.

[21] David Melgoza Mora, *Op. cit.,* pp.73- 74.

5. Ordenamiento del territorio, estrategia para el desarrollo territorial Marco teórico conceptual.

Hiernaux y Torres[22] definen el ordenamiento territorial como la reorganización de la población y sus recursos en un territorio dado, para lograr un desarrollo socio-económico sostenido y mejorar su calidad de vida, haciendo una clara alusión al concepto francés de *amenagement du territoire*, y claramente constituido como la política y/o estrategia de políticas orientada a generar escenarios futuros de organización territorial, con base en objetivos previstos por acuerdos entre los actores sociales y debidamente soportados por la estructura institucional, es decir, orientados a instrumentar procesos de desarrollo territorial.

La ordenación territorial implica una estrategia integral de planificación socioeconómica y física, mediante la cual se puede lograr la estructura espacial adecuada para un desarrollo "[…] eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad".[23]

La Carta Europea de Ordenación del Territorio lo define como "La proyección espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad, es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".[24]

El ILPES describe al Desarrollo Económico Territorial (DET) como la capacidad de una sociedad local para formular propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y para ello, moviliza los necesarios recursos locales endógenos. Sus principales componentes son el fomento productivo territorial, la infraestructura económica básica y el ordenamiento del territorio.[25]

Por otro lado, el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial de Colombia lo define como el "[…] proceso de planeación del desarrollo, que permite direccionar la acción de la población sobre el territorio, para

[22] Daniel Hiernaux Nicolas y Torres Baños, Rino, "Desarrollo Territorial en México: Un Balance General" en Javier Delgadillo Macías (Coordinador), *Op. cit.*, pp. 97-123.

[23] Luis Lira C., *Ordenamiento del Territorio*, II Curso Internacional sobre Desarrollo Local y Competitividad Territorial, CEPAL/ILPES y AECI, Guatemala, 2006, p. 52.

[24] Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, España, 1983.

[25] Sergio González López, *Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial, El caso de México*, ILPES, Chile, 2008.

potenciar las oportunidades de desarrollo que el medio le ofrece y poder prevenir y/o mitigar los riesgos que entraña para su vida".[26]

En Perú: Política pública orientada al desarrollo integral del territorio de acuerdo con unos objetivos basados en la puesta en valor de los recursos y en la mejora de la calidad de vida de la población. Considera criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida. (Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica).

En Argentina: Conjunto de acciones técnico-político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización de un territorio, para adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general.

En el caso europeo existen dos características principales relacionados con el ordenamiento territorial que definen la política, tanto las que tienen una incidencia territorial directa como en carreteras, industrias, agricultura y demás, y por otro lado una visión más global que abarca aspectos urbanos, económicos y de medio ambiente esto determina una política más integral.

De los elementos llevados a cabo en el ordenamiento territorial europeo destaca que están conformados en regiones por Estados, los Estados tienen gran peso en Europa en la toma de decisiones, pero sin autonomía política. España e Italia cuentan con Estados con autonomía total y generan sus propios planes de ordenamiento territorial, esto limita la creación de un plan a nivel nacional.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos define al Ordenamiento territorial no sólo como tal, sino de los asentamientos humanos como: "El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional".

Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento territorial del Distrito Federal lo describe como el "[…] conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y los derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen y paisaje

[26] Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, *Guía Metodológica 2. Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial*, Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo, Colombia, 2004.

urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano ambiental, y de anuncios".

La Cámara de Diputados mediante la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LVI Legislatura tuvo un trabajo muy prolífico al respecto del ordenamiento territorial en el marco de pretender generar un nuevo marco normativo en materia territorial en México, entre los productos de dicho trabajo se encuentran las siguientes definiciones conceptuales del término.[27]

"La ordenación del territorio es la traducción espacial de un proyecto político, y debe maximizar la eficacia económica del territorio y asegurar su cohesión social y política"

"[…] es un asunto del Estado, y por ello debe ser parte integral del Estado. Resulta prioritario y estratégico que el Estado se pronuncie por la necesidad de formular un Proyecto Territorial de Nación, apoyándose en la renovación del Federalismo"

El ordenamiento territorial en México[28]

En México existen antecedentes en materia de administración del territorio al menos desde 1915 con la creación de la Ley Agraria, desde entonces y hasta 1940 se crean diversas instituciones y normas que contribuyen de manera importante a la industrialización del país (Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en 1933, hoy BANOBRAS; Comisión Federal de Electricidad en 1937, y la promulgación de la Ley Federal de Expropiación en 1936, entre otras).

A partir de la década de los cuarenta, se promueven políticas orientadas al desarrollo regional, vinculadas al modelo de sustitución de importaciones y considerando entre otros objetivos, el de desconcentrar la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, se crea la Comisión de Cuencas Hidrológicas en 1946, el Programa Nacional Fronterizo en 1961, convertido en 1972 en la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Norte y las Zonas y Perímetros Libres, la Comisión de Zonas Áridas y la Secretaría de la Reforma Agraria en 1970, el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal en 1971, los Decretos de Descentralización Industrial en 1971 y 1972, la Ley General de Población en 1973, el Fondo Nacional para el Turismo (FONATUR) en 1975 y, finalmente en 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) responsable de su instrumentación

[27] Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, H. Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Seminario sobre la Ordenación Territorial en México*. H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

[28] Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Ordenación del Territorio en México,* documento base, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

y antecedente primigenio, conjuntamente con la Secretaría de la Reforma Agraria, de la hoy Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, se reconoce la necesidad de descentralización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En 1978 se promulga el primer Programa Nacional de Desarrollo Urbano y en 1979 se implementan los programas de dotación de infraestructura, apoyo a los energéticos, dotación de servicios rurales concentrados (SERUC) y para 1982 se reconvierte la SAHOP en SEDUE que en 1994 se convierte en SEDESOL reduciéndose las competencias territoriales con respecto a sus antecesoras (SAHOP y SEDUE). Entre 1988 y 1994 las prioridades territoriales giraron en torno de la infraestructura carretera y el proceso de planificación más destacado fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 89-94 y la instrumentación del Programa de Cien Ciudades.

A partir de la creación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio (PNDUOT) 2001-2006 y programas en los estados se empezó con un planteamiento de la ordenación del territorio como estrategia de desarrollo socioeconómico encaminada a la articulación funcional espacial de las políticas sectoriales. Sin em-bargo, esta estrategia fue desechada muy pronto a consecuencia de cambios estructurales y operacionales en la propia SEDESOL, reduciéndose los trabajos en materia de ordenamiento territorial a las propias denominaciones de algunas de las unidades administrativas y al financiamiento para la elaboración principalmente de programas municipales de ordenamiento territorial, que por su naturaleza no tenían vinculación legal y por lo tanto carecían de obligatoriedad de cumplimiento, los cuales se circunscribían a propuestas de zonificación de las áreas no urbanizadas con asignaciones de uso de suelo ligadas a su vocación o potencial económico.

Ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano

Ordenar el territorio requiere identificar la vocación y características específicas del espacio geográfico nacional, ocuparlo y aprovecharlo de manera sustentable, en ese sentido, el ordenamiento territorial da cuenta de las políticas que el Estado Mexicano deberá instrumentar para lograr el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible de la nación, tal y como se expresa de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983),[29] es entonces y cito textualmente "…la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de la sociedad".

[29] Ordenación territorial: La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.
El conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de Ordenamiento Territorial. Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

De esta forma, ordenar el territorio implica planificar integralmente su ocupación y utilización, tanto en áreas urbanas como no urbanas, deberán formar parte sustancial del proceso de ordenación territorial, orientado a la mejora permanente de la calidad de vida, mediante el acceso pleno y suficiente a infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, así como al patrimonio natural y cultural existentes.

En este contexto, referir al desarrollo metropolitano, requiere concentrarnos en un fenómeno relevante, la ordenación territorial, que implica planificar la ocupación y aprovechar el territorio en un área urbana que ha trascendido física y/o funcionalmente la delimitación de la circunscripción geopolítica que le dio origen.

La metropolización de las ciudades es un tema trascendente del siglo XXI. En México el número de zonas metropolitanas se ha incrementado de 12 en 1960 a 59 en 2010.

La atención de los problemas derivados del fenómeno metropolitano, no ha sido proporcional al crecimiento de las necesidades de la población que vive en las zonas metropolitanas no han sido satisfechas con la debida suficiencia, en parte por la ausencia de mecanismos efectivos de planeación; insuficiente coordinación intergubernamental entre las entidades jurídico-político-administrativas, que comparten la responsabilidad en la gestión en las metrópolis, la desarticulación de las políticas gubernamentales en la materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, metropolitano, vivienda, ambiental y agraria, lo que pone de manifiesto la necesidad de una cultura metropolitana, que promueva gobiernos con visión metropolitana y ciudadanos aptos para convivir y mejorar las zonas metropolitanas.[30]

Para 2010, aproximadamente 6 de cada 10 mexicanos vivíamos en zonas metropolitanas (63.8 millones de habitantes[31]), lo que incrementa sustancialmente los desafíos presentados por este fenómeno. Ordenar el territorio de las zonas metropolitanas para propiciar su desarrollo, obliga en principio, a la coordinación entre las entidades jurídico-político-administrativas que comparten la responsabilidad de planificar y administrar las metrópolis, con la finalidad de propiciar una gestión metropolitana eficiente mediante relaciones intergubernamentales efectivas en el contexto de un federalismo articulado eficaz.

---

[30] David Melgoza Mora, *Op. cit.*

[31] Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Editores), *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, Primera Edición, México, 2012.

Renacimiento de la planeación, del ordenamiento y desarrollo territorial

Habrá que tener cuidado con la reciente creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y proporcionarle el presupuesto y la estructura administrativa acorde al espíritu que motivó su razón de ser.

Recupera en principio la necesidad de contar con instituciones dedicadas plenamente al tema territorial y que tanto su objeto de creación como sus atribuciones normativas refieren a una amplia reconciliación con el tema del desarrollo territorial. Sin embargo se denotan vacios sistémicos y de fondo que demuestran que aún falta atención relevante al tema para posicionarlo al interior de la agenda de políticas públicas preeminentes.

Referir al desarrollo agrario, territorial después, y finalmente urbano, demuestra aun la necesidad de cuidar con mayor detalle el diseño y estructura de nuestras instituciones y de priorizar de mejor manera la atención del Estado mexicano a los problemas públicos que nos aquejan como sociedad.

Si bien cuando se escribe esto se organizan foros temáticos nacionales sobre el "Nuevo marco jurídico institucional para el desarrollo urbano" y "El ordenamiento territorial y la vivienda" con el fin de obtener insumos para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda 2013-2018, también es menester promover la reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, puesto que ésta y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son las que dan sustento a los referidos programas.

No obstante lo anterior, se puede aprovechar que dicha reforma replantee también el cambio de nombre de Ley General de Asentamientos Humanos, por Ley General de Desarrollo Territorial, o en última instancia quedar como Ley General de Desarrollo Territorial y Asentamientos Humanos, la cual incluya, entre otros, los capítulos de: Desarrollo urbano; Conurbaciones; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Regional; Megalópolis; Centros de Población; Ciudades; un capítulo especial de Uso de Suelo Integral con indicadores sustentables y medibles.

Uso de suelo. Factor de desarrollo

Como se ha visto el ordenamiento territorial es el proceso mediante el cual se orienta la ocupación y utilización del territorio y se dispone como mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos –población y vivienda–, la infraestructura física (vías, servicios públicos, construcciones), y las actividades socioeconómicas. Es decir, con el ordenamiento se tiene un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar.[32]

[32] David Melgoza Mora, *Op. Cit.*

Principio que no del todo se ha cumplido, el crecimiento urbano desordenado ha ocasionado presiones ambientales derivadas de un uso por encima de la denominada capacidad de carga de los ecosistemas; cambios de uso de suelo urbano, que tienen efectos directos en los servicios ambientales; invasión de zonas de protección ecológica; "falta de articulación entre política habitacional, la de transporte y la de desarrollo urbano",[33] violación a la normatividad de la materia, ya que en avenidas principales se cambia el uso de suelo al permitir comercios que pintan la banqueta para señalar lugares de estacionamiento, desnaturalizando lo que debe ser una vía rápida.

La ausencia de un plan integral de prevención y control de la tierra se demuestra por la cantidad de asentamientos irregulares, fundamentalmente en zonas ejidales y comunales, pero también en propiedad privada, zonas federales (orilla de los ríos y vías de ferrocarril), hace 39 años se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que se ha dedicado a regularizar la tenencia de la tierra en propiedad comunal y ejidal. Además en algunas entidades federativas existen instituciones que regularizan la tenencia de la tierra en propiedad privada, en lugar de ser organismos reguladores del suelo, mas bien inspiran a continuar con la irregularidad. En ese sentido la CORETT debe transformarse en ser un órgano regulador del suelo que continúe con la regularización de la tenencia de la tierra, establecer su delimitación y un programa de prevención y control del asentamiento irregular, en síntesis procurar el desarrollo urbano ya que su actuación es en asentamientos consolidados, puede ser como comisión reguladora del suelo o como parte de la estructura de una procuraduría federal del desarrollo territorial.

Por otro lado, se otorgan usos de suelo carentes de criterios de sustentabilidad que atentan contra el medio ambiente y en muchos de los casos, el uso de suelo no es respetado, sin que exista sanción alguna para el propietario que violenta la normatividad, como para la autoridad responsable que debería regularla.

Se requiere rescatar el espíritu del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "[…] el Estado tendrá el derecho de regular la propiedad en beneficio social, lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural".

Cuando se hace referencia al suelo, a su uso y destino, hay que reiterarlo, *se trata de la superficie en la que se instala todo, lo que implica una gran responsabilidad, se requiere prever las consecuencias devastadoras de los fenómenos naturales, organizar el territorio representa un bien mayor, el bienestar general, mejorar la calidad de vida.*

[33] *Ibid*., p. 117

De esta manera, es alentadora la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que tiene como "una de las condiciones fundamentales para garantizar mejores ámbitos para el crecimiento del país y el bienestar general de la población [precisamente] al óptimo aprovechamiento del territorio nacional y su debido reconocimiento".[34]

Lo anterior implica, entre otras estrategias, implementar una política integral del uso del suelo; establecer indicadores de sustentabilidad y sanciones administrativas y penales a quienes incumplan o violenten las disposiciones de la materia; y una intensa campaña de concientización de la cultura territorial, urbana y metropolitana, con el concurso de los medios electrónicos e impresos de comunicación y analizar la pertinencia de ser parte de la educación básica, media superior.

Organizar el territorio. Estrategia territorial del desarrollo nacional.

Las presuntas responsabilidades por las omisiones o acciones de funcionarios de los diferentes ámbitos de gobierno y de gente sin escrúpulos que se dedican a lucrar en contra de seres humanos; de la naturaleza, y del uso de suelo sustentable, lo cual ha sido demostrado lamentablemente por los fenómenos meteorológicos Ingrid y Manuel. Independientemente de ver como implementar la reparación del daño, se debe plantear que se tiene que hacer en lo sucesivo, sino queremos que estas devastaciones y desafortunados acontecimientos se repitan.

Existen leyes, reglamentos y programas, aunque requieren perfeccionarse y adecuarse al nuevo espíritu que dio luz a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). No se han aplicado en forma eficaz, se pone de manifiesto la ausencia de un programa de prevención y control de los asentamientos irregulares, entre otras acciones, específicamente hace falta una estrategia de organización del territorio, que algunos llaman ordenamiento del territorio, la fuerza de una institución que no sea onerosa, una Procuraduría Federal del Desarrollo Territorial con tres Subprocuradurías: de Medio Ambiente, Agraria y de Desarrollo Urbano. Esta Procuraduría se conformaría con el presupuesto asignado a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Procuraduría Agraria, la CORETT y programas dispersos que se tienen en la propia SEDATU. De igual forma en las Entidades Federativas contar con sus homólogas, por ejemplo en Jalisco está la Procuraduría Estatal de Desarrollo Urbano;

[34] Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE PRESENTAN DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,* México, 2012, p. 8.

en el Distrito Federal, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial; en el Estado de México, la Procuraduría del Medio Ambiente, entre otras entidades.

Las crisis son para repensar y transformar en oportunidades, diseñar, en este caso, una política de Estado mediante el modelo de Desarrollo Territorial. Es la hora de articular las acciones de la administración pública relacionada con el territorio, de implementarlas con una visión integral, multidisciplinaria, transdisciplinaria, holística e integral; es precisamente el Desarrollo Territorial.

Llevarla a cabo implica un proceso sistematizado con los propios recursos existentes, replantear y darle cauce integral mediante una planeación, la cual incluye una debida capacitación interdisciplinaria, con visión holística a los servidores públicos, en principio de la SEDATU.

El cambio de metodología, estructura y perspectiva que se propone en cuanto a la política territorial, da elementos para hacer realidad la organización del territorio, la cual se relaciona con el ordenamiento territorial y con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, específicamente en la Meta Nacional "México Incluyente", ésta tiene como objetivo: "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna", mismo que se vincula con la razón de ser de la SEDATU.

Retos

Rafael Martínez Monroy, Ministro del Ambiente y Recursos Naturales Renovables y Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio de Venezuela en 1998, reconoció que la magnitud de la tarea del ordenamiento territorial en América Latina era colosal, ya que requería de una decidida intervención estatal.[35]

Un reto central que debe considerarse en materia de ordenamiento territorial y por ende, de desarrollo territorial, es la descentralización con base en el concepto de federalismo y el necesario fortalecimiento institucional, económico, procedimental y técnico del municipio.[36]

Resulta fundamental aceptar que para el diseño de una política de ordenamiento territorial, es preciso conjugar dos enfoques, el primero relacionado con la gestión de políticas sectoriales, las que deben estar integradas a diferentes escalas territoriales; el segundo, relacionado con un proceso de integración territorial que tome en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de cualquier región.[37]

[35] Luis Lira C., *Op. cit.*

[36] Sergio González López. Op.cit.

[37] Felipe Montes Lira, *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe,* CEPAL, Chile, 2001.

Dicho de esta forma, el ordenamiento del territorio debe de tener un anclaje normativo sólido y como política o estrategia de política pública debe poseer obligatoriedad de cumplimiento señalada en el marco legal correspondiente, para así, posibilitarle planificar una ocupación y aprovechamiento ordenado y sustentable del territorio, lo que solo es posible mediante un proceso político de conciliación y concertación de decisiones entre los actores sociales, políticos, económicos y técnicos, posibilitando de esta manera la adecuada distribución de usos para los asentamientos humanos.[38]

Con base en lo anterior, México debe establecer bases sólidas para una adecuada administración integral del territorio nacional. Establecer políticas de desarrollo territorial con un enfoque integral, impulsando los procesos asociativos en todos sentidos, entre la Federación y las entidades federales, y al interior de éstas y de los municipios, esto, con la finalidad de gestionar recursos comunes y compartir cargas y beneficios resultados del proceso de desarrollo de la región. Atención especial merece la implementación de la política integral de uso del suelo, y el alineamiento normativo y administrativo de los tres ámbitos de gobierno.

Conclusiones y propuestas

- Durante los periodos descritos "La excesiva visión sectorial de la problemática ocasionó que en México no haya existido un enfoque tendiente hacia la ordenación del territorio", menos aún al desarrollo territorial.
  Como consecuencia no se tiene un Proyecto Territorial de Nación, y se carece de una visión estratégica de hacia dónde realmente queremos dirigirnos como sociedad.
- Actualmente en México las regiones del país en los aspectos económicos, territorial y social no están planificadas; ni se tiene una visión intersectorial y menos aún multidimensional de la situación nacional y tampoco entre los propias agencias gubernamentales.
- La sociedad mexicana actual, por su parte, se encuentra en condiciones difíciles para poder concebir, construir y operar colectivamente un proyecto social-territorial. Es evidente la débil cohesión entre las políticas, pero sobre todo entre las instituciones y actores en sus distintos órdenes de gobierno y ámbitos de acción para construir dicho proyecto.

[38] Sergio Schneider y Peyré Tartaruga, Iván G., "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", en Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario, Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio, Editorial Ciccus, Argentina, 2006, en línea, pág. web:
http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf consultada 13 de agosto de 2013, pp. 71-102.

- Reformar al marco legal, que nazca desde nuestra Constitución Política, actualizarla y adecuarla a la realidad actual en materia de desarrollo territorial; a la par de ello, crear la Ley General de Desarrollo Territorial, impulsar con base en su carácter concurrente, legislaciones homólogas en las entidades federativas. Esta Ley considerará lo rural y urbano, con énfasis en el desarrollo para el bienestar general, que integre capítulos referentes al desarrollo urbano, agrario, metropolitano, regional, en fin todo lo que se da y debe darse en el territorio con un propósito máximo, el desarrollo humano.
- Un marco jurídico federal que contribuya al fortalecimiento de una planeación integral, una coordinación intergubernamental efectiva, una participación ciudadana orientada a la gobernanza, lo que deberá estar basado en una promoción que realicen los gobiernos de la cultura metropolitana y de lo que implica el desarrollo territorial, en el contexto de un federalismo eficaz articulado.
- Considerar al desarrollo territorial desde una perspectiva multi-disciplinaria, holística, que considere lo urbano y lo rural y que tenga como base el ordenamiento territorial.
- Implementar una política integral del suelo impulsada por el gobierno federal, ya que a éste le corresponde la planeación democrática del desarrollo nacional. Esta política representa un reto que deberá establecer indicadores de sustentabilidad, lo que requiere un control, en su caso, de la regulación del suelo.
- Crear una instancia de coordinación y evaluación de la política territorial, con la participación del Presidente de la República, los Gobernadores y H. Congreso de la Unión.
- Constituir el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y sus homólogos estatales.
- Garantizar la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo territorial, impulsando la coordinación y cooperación institucional a nivel horizontal.
- Examinar la pertinencia de crear la Procuraduría Federal del Desarrollo Territorial, la cual integrará, entre otras, las funciones de las Procuradurías del Medio Ambiente y Agraria, así como las de la CORETT, solo que en este caso con énfasis a regular el suelo; de esta forma se conformarán tres subprocuradurías: la de medio ambiente, la agraria y la urbana. De igual manera se hará lo correspondiente a nivel estatal, según sea el caso, por ejemplo, en Jalisco cuentan con una Procuraduría de Desarrollo Urbano.
- Promover la cultura del desarrollo territorial, con el fin de impulsar la política en esta materia en México, mediante el análisis e implementación de experiencias internacionales relevantes como referentes y plantear la inherente a nuestra realidad.
- Abundar en el estudio e instrumentación de experiencias sobre desarrollo local asociación, cooperación y colaboración.

- Impulsar la formación de especialistas en desarrollo y ordenamiento territorial y de programas académicos de excelencia internacional para tal fin.
- La SEDATU no podrá cumplir cabalmente con un óptimo aprovechamiento del territorio nacional y de su debido ordenamiento si no cuenta con las reformas jurídicas necesarias para el cumplimiento de su fin, la estructura administrativa y el presupuesto acorde a sus atribuciones para estar en posibilidad de promover y hacer realidad la política integral de planeación territorial y garantice mejores ámbitos para el crecimiento del país y el bienestar general de la población.
- Ante el proceso de cambio se encontrarán resistencias de quienes se han visto beneficiados del estatus por cambiar, y el tibio apoyo de quienes podrían ser beneficiados, de ahí la importancia de promover una cultura acerca del territorio y contar con el decidido apoyo del gobierno.

Bibliografía

Boisier, Sergio, "El vuelo de una cometa: Una Metáfora para una teoría del Desarrollo territorial", en revista *Estudios Regionales,* Nº 48, Universidad de Santiago de Chile, 1997.

BuenasTareas.com. *Concepto Desarrollo territorial y Gestión Social*, en línea, pagina web: http://www.buenastareas.com/ensayos/Concepto-Desarrollo-Territorial-y-Gestion-Social/2602476.html- consultada el 8 de agosto de 2013.

Cantullo, Julio César, "Enfoque de Desarrollo territorial", en *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de Territorios*, publicado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario, Ciudad autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2007.

Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, H. Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Seminario sobre la Ordenación Territorial en México*,. H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Ordenación del Territorio en México,* documento base, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, España, 1983.

Deffontaines, J. P. y J. P. Prod'homme (2001). *Territoire et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*. París: Editions de l'Aube]. Citado por Méndez, Ricardo, Ricardo Méndez, *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño

y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile, 2013.

Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE REPRESENTAN DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,* México, 2012.

Ferreira, Héctor, "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", en Javier Delgadillo Macías (Coordinador), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2008.

González López, Sergio, *Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial, El caso de México*, ILPES, Chile, 2008.

Goux-Baudiment, F., (2001). *Quand les territoires pensent leur futur*. París: Editions de l'Aube. Citado por Ricardo Méndez, *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile, 2013.

Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Hiernaux Nicolas, Daniel y Torres Baños, Rino, "Desarrollo Territorial en México: Un Balance General" en Javier Delgadillo Macías (Coordinador), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2008.

ILPES y Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, *Panorama del Desarrollo territorial en América Latina*, ILPES, CEPAL, ONU, Chile, 2012.

Lira C., Luis, *Ordenamiento del Territorio*, II Curso Internacional sobre Desarrollo Local y Competitividad Territorial, CEPAL/ILPES y AECI, Guatemala, 2006.

Melgoza Mora, David, *Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2012.

Méndez, Ricardo, *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad

de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile, 2013.

Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, *Guía Metodológica 2. Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial*, Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo, Colombia, 2004.

Montes Lira, Felipe, *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe,* CEPAL, Chile, 2001.

Riffo, Luis, *Desarrollo territorial, 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre Desarrollo territorial*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Chile, 2013.

Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván G., "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", en Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario, *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio,* Editorial Ciccus, Argentina, 2006, en línea, pág. web: http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf consultada 13 de agosto de 2013.

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Editores), *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, Primera Edición, México, 2012.

Torres Torres, Felipe y Cortez Yacila, Héctor, "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", en *Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial*, Plaza y Valdés, México, 2008.

Troitiño, M. A., (2000). "El territorio y la revalorización de los recursos endógenos en el Desarrollo local", en Martínez Puche A. *et al*. (coords.), *Herramientas para el Desarrollo local*. Citado por Ricardo Méndez, *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago, Chile, 2013.

Revista de Administración Pública

INAP

Territorio y metrópolis, como factores del desarrollo.

Francisco Covarrubias Gaitán*

El contexto mundial de la urbanización y la metropolización.

En el contexto mundial en la década de los ochenta, se produce el proceso de globalización que enmarca el reconocimiento de las ciudades globales, que relacionan la economía en las escalas nacionales e internacionales, y se transforman en centralidades para el proceso de globalización, que constituyen nodos estratégicos de un sistema urbano mundial, integrado por metrópolis que interactúan entre sí, proceso que se ha acelerado por las tecnologías de la información.

Al mismo tiempo las metrópolis enfrentan, por sus características, concentración y dimensión, problemas por su escala y naturaleza, particularmente vinculados con su extensión, su metabolismo con efectos en el medio ambiente y el cambio climático, necesidades de transportación y organización administrativa que no tienen precedente en la historia de la humanidad.

La naturaleza de las metrópolis es radicalmente diferente según su función en la globalización. En los países desarrollados controlan recursos y procesos, mientras que en los países emergentes y en países en vías de desarrollo se caracterizan como metrópolis periféricas duales, que simultáneamente presentan situaciones extremas, que se manifiestan en desigualdades espaciales, resultado de inversiones especulativas, y en el otro extremo, pobreza y exclusión social.

Las metrópolis actúan como nodos que articulan el aumento de la población urbana. A nivel mundial la población creció de 2,500 millones de habitantes en 1950 a 6,895 millones en 2010, es decir 2.7 veces, mientras que la población urbana creció de 745 millones a 3,558 millones en el mismo lapso, casi el doble, 5.2 veces.

* Arquitecto, Maestría en urbanismo en la primera generación en la UNAM y Posgrado en la Universidad de Londres. Es Presidente de la Academia Nacional de Arquitectura.

Cuadro 1. Crecimiento de la población mundial y urbana. Población urbana en países desarrollados y con menor desarrollo 1950-2050.

				Países Desarrollados			Países con menor Desarrollo		
Año	Población mundial (millones)	Población Urbana (millones)	% del Total	Población Total	Población Urbana (millones)	% del Total	Población Total	Población Urbana (millones)	% del Total
1950	2,532	745	29%	811	442	55%	1,721	303	18%
1960	3,038	1,019	34%	913	556	61%	2,125	463	22%
1970	3,696	1,352	37%	1,006	670	67%	2,689	682	25%
1980	4,453	1,753	39%	1,081	758	70%	3,371	995	30%
1990	5,306	2,281	43%	1,144	827	72%	4,162	1,454	35%
2000	6,122	2,858	47%	1,188	881	74%	4,933	1,977	40%
2010	6,895	3,558	52%	1,235	957	77%	5,659	2,601	46%
2020	7,656	4,289	56%	1,273	1,018	80%	6,385	3,271	51%
2030	8,321	4,983	60%	1,296	1,064	82%	7,025	3,919	56%
2040	8,874	5,636	64%	1,306	1,099	84%	7,567	4,537	60%
2050	9,306	6,252	67%	1,311	1,127	86%	7,994	5,125	64%

Fuente: “United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision”.

Esta urbanización se produjo con mayor intensidad en los países de menor desarrollo, constituyendo las metrópolis un eslabón del mercado mundial. Así mismo la intensidad fue diferente en los países desarrollados, respecto a los países con menor desarrollo. En los primeros la población urbana creció 2.16 veces, mientras que en los países con menor desarrollo la población urbana creció 8.5 veces.

Se produjo el paradigma del fortalecimiento de las metrópolis globales en los países desarrollados, que controlan el capital como Nueva York, Londres, Tokio o Paris, y megaciudades o ciudades periféricas también llamadas por Castells “del cuarto mundo”, o por Urquidi “ciudades subdesarrolladas”, en que coexisten el capitalismo informacional, con la pobreza y la exclusión social, y en los últimos años, el surgimiento de una metropolización acelerada, particularmente en los países emergentes.

Saskia Sassen en su libro “La Ciudad Global” enfatiza la centralización de decisiones y la producción de servicios; nuevas relaciones que controlan los flujos de recursos, bienes, información y servicios y en general entre unas y otras, se generan relaciones de dependencia.

Uno de los rasgos que han experimentado las metrópolis en los países pobres y emergentes es su especialización en los servicios, teniendo como base la nueva tecnología de la información.

Este proceso se produjo en una etapa en que se presenta un entorno unipolar, que modificó la condición de las relaciones internacionales, enfatizó la liberación de los procesos comerciales con la aparición del GATT y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio, en que se impusieron políticas facilitadoras que tuvieron como consecuencia menos Estado y más mercado.

A partir del *Consenso de Washington* las ciudades que se integran a esta red de mercados son sujetas a procesos de privatización, de desregulación, inversiones y mercados financieros especulativos, que coexisten con niveles crecientes de disparidad en el ingreso, pobreza, marginalidad y segregación.

El nuevo paradigma tecnológico no destruye el empleo, pero sí modifica las condiciones y forma de organización del trabajo, lo cual se refleja en la estructura del ingreso y en la relocalización de las empresas. Se ha provocado un nuevo modelo selectivo de incorporación y exclusión de las metrópolis, vinculadas con la localización, las infraestructuras, la sustentabilidad, el desarrollo humano, el entorno institucional, la seguridad pública, social y económica; los costos de la fuerza de trabajo y otros factores de la producción; la innovación tecnológica y la actitud empresarial, así como la eficiencia para el acceso a mercados, dando lugar a un sistema de competitividad.

En algunos casos, se ha hecho énfasis en los mercados externos y no se ha impulsado el mercado interno.

El fenómeno de la globalización, dificulta la inserción de diversos sectores de la población a la dinámica económica formal, particularmente en la ciudades periféricas; produce un crecimiento de la economía informal, tanto por el proceso concentrador del capital, como porque las características que las ciudades tienen, en particular por sus capacidades productivas diferentes.

La competencia entre ciudades y metrópolis ha generado también serias reflexiones sobre sus efectos regionales, particularmente en el caso de México, con el desarrollo dispar de la economía mexicana, no sólo polarizado, sino con un patrón diferenciado de ingresos y oportunidades, que establezca si es la competitividad, la complementariedad o la cooperación, los instrumentos que debieran considerarse para un desarrollo territorialmente equilibrado, que impulse integralmente la productividad.

Los llamados países emergentes han establecido sus políticas de acuerdo a las características de sus economías, sus modalidades de sistemas políticos, sus prioridades económicas y sociales y en cada caso, han ajustado en un marco global su modelo a sus peculiaridades. Es el caso de los países integrantes del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica); México, a diferencia de los BRICS, mantuvo una mayor liberalidad y una visión más limitada que requiere de una profunda reflexión para establecer un modelo más eficiente y justo.

Se plantea la necesidad de renovar el papel de nuestras ciudades y metrópolis, en un mundo de urbanización generalizada, con una relación dinámica entre lo global y lo local, de manera que ambos ámbitos no sean contradictorios sino complementarios, además de fomentar los derechos ciudadanos, responder a las necesidades de la población mediante una efectiva participación social y lograr una gobernanza que responda a los intereses genuinos de la sociedad.

En los últimos años la situación económica mundial, particularmente la que se ha presentado en las grandes economías, hace necesario revisar nuestro modelo, no sólo para mejorar nuestra competencia, sino para asegurar nuestra sobrevivencia en el marco de una economía en crecimiento con distribución del ingreso que considere variables territoriales para el desarrollo.

El contexto mexicano de la urbanización y la metropolización.

En México, en el siglo pasado se produjo un intenso proceso de crecimiento poblacional. Casi 100 millones de habitantes en 110 años, pues la población pasó de 13 millones de habitantes en 1900, a 112 millones de habitantes en el año 2010, y la proporción de la población urbana, respecto a la población total creció del 10.5% al 71.2%, es decir, pasó de 1.4 millones a casi 80 millones de habitantes que viven en localidades urbanas.

El proceso de urbanización alcanzó su mayor intensidad entre 1940 y 1950, en que la población urbana creció al 5.9%, mientras la población nacional lo hacía al 2.7%. Para la década 1950-1960, el crecimiento de la población urbana fue del 5.5%, mientras que la población nacional lo hacía al 3%, y en la década 1960-1970, la población urbana creció al 5.4% mientras que la población nacional lo hacía al 3.4%. En la década 1970-1980, el crecimiento fue del 5.3%.

En la década de 1980 a 1990 la tasa de crecimiento medio anual de la población urbana se redujo al 2.6%, como resultado de la política nacional de población que incidió en la variable de fecundidad, por lo que las tasas de crecimiento natural, se fueron reduciendo.

Cuadro 2. Población urbana y rural, 1900-2010.

Año	México población total	Población urbana	% Población total	Población Rural	% Población rural	Población Zona Metropolitana de México (miles)	% ZMCM respecto a la población nacional
1900	13,607,259	1,434,423	10.5	12,172,836	89.5	344	2.5%
1910	15,160,269	1,782,911	11.7	13,377,358	88.3	471	3.1%
1921	14,334,096	2,085,117	14.5	12,248,979	85.5	561	3.9%
1930	16,552,644	2,891,410	17.4	13,661,234	82.6	1,049	6.3%
1940	19,649,162	3,927,694	19.9	15,721,468	80.1	1,560	7.9%
1950	25,779,254	7,198,360	27.9	18,580,894	78.1	3,185	12.3%
1960	34,923,129	12,746,685	36.5	22,176,444	63.5	5,252	15.0%
1970	48,381,547	21,556,568	44.6	26,824,979	55.4	8,440	17.5%
1980	66,846,833	36,135,767	54.0	30,711,066	46.0	13,353	19.9%
1990	81,249,645	46,675,410	57.4	33,158,517	42.6	15,563	19.1%
1995	91,158,290	54,512,657	59.8	36,645,633	40.2	17,297	18.9%
2000	97,483 412	65,216,402	66.9	32,267,000	33.3	18,396	18.8%
2005	103,263,388	69,702,278	67.5	33,561,110	32.5	19,239	18.6%
2010	112,322,757	79,926,461	71.2	32,410,077	28.8	20,137	17.9%

Fuente: Unikel, Luis. Urbanización en México y Covarrubias, Francisco. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

En la década 1990 a 2000, la urbanización se recuperó y creció al 3.4%, y en la década 2000 a 2010, al 2.1%. El crecimiento en la década 1990 a 2000, fue resultado de las políticas establecidas desde 1982 para el impulso dado a las ciudades medias, mayores de 250 mil habitantes, a las que se reorientó la migración y en las que se consolidaron las infraestructuras de agua y drenaje, vialidad, los equipamiento aeroportuarios, de hospitales de tercer nivel y universitarios, al mismo tiempo que se realizaron programas significativos de reservas territoriales y de vivienda, y se puso en valor su patrimonio histórico, además se establecieron certificados de promoción fiscal como estímulo a la localización industrial.

Al mismo tiempo si consideramos el número de localidades mayores de 15,000 habitantes, en 1900 eran solamente 33 localidades, mientras que para el año 2010 son 451 localidades, con 630 unidades político-administrativas y las áreas metropolitanas a partir de las delimitaciones

oficiales, realizadas en 2000, por SEDESOL, CONAPO e INEGI, que consideraron criterios de conurbaciones intermunicipales; de distancia, de integración funcional y carácter urbano, definidas por tamaño y definidas por política urbana, planteaba un total de 55 zonas metropolitanas en el año 2000 y de 56 en el año 2005, mientras que para el año 2010 se estimaron en 60 las zonas metropolitanas.

Cuadro 3. Número de localidades según tamaño 1900-2010.

Tamaño de Localidades	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010
Más de 10 millones										1	1	1	1
1 millón				1	1	1	1	3	3	3	5	8	10
999,999			1	-	-	-	2	1	3	12	18	16	25
499,999	2	2	1	3	5	10	14	31	45	44	67	61	95
99,999	4	5	8	8	8	12	20	24	24	39	25	43	85
49,999	27	29	29	33	41	61	86	119	161	209	231	246	414
Total	**33**	**36**	**39**	**45**	**55**	**84**	**123**	**178**	**236**	**308**	**347**	**375**	**630**

Fuente: Unikel, Luis. Urbanización en México y Covarrubias, Francisco. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

1990 – 308 localidades con 424 unidades político administrativas
1995 – 347 localidades con 481 unidades político administrativas
2000 – 375 localidades con 529 unidades político administrativas
2010 – 451 localidades con 630 unidades político administrativas

En consecuencia, se ha venido produciendo un proceso de concentración de población en las localidades de mayor tamaño y se han venido generalizando las conurbaciones con la integración de más de un municipio. Sin embargo el término *metropolitan*o y las implicaciones de la *metropolización*, no están todavía determinados por el marco jurídico, ni en la Constitución, ni en las Leyes Secundarias; aun cuando ya existen instrumentos administrativos en el ámbito de SEDATU, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 41, fracción X, relativo a sus atribuciones: “Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones

que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado". Otro instrumento es el Fondo Metropolitano que forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La variable territorial.

La variable territorial en México, no ha sido históricamente considerada como uno de los factores esenciales del desarrollo económico y social.

Sus antecedentes se han expresado desde la Ley General de Planeación en 1934 y el primer Plan Nacional de Desarrollo, así como del Plan Nacional de Comunicaciones formulado por el Arq. Carlos Lazo. La mayor parte de las visiones territoriales han sido sectoriales, en programas de carácter nacional como el Plan de 11 años en materia de educación de Don Jaime Torres Bodet, el Programa Nacional de Hospitales, y el Programa de Cuencas Hidrológicas.

A partir de 1976 se establece la legislación en materia de asentamientos humanos y se integra el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en mayo de 1978.

Estos planes nacionales de desarrollo urbano se integraron sexenalmente desde 1982, en que se consideró el impulso de las ciudades medias, con el objeto de fortalecer la estructura del territorio nacional y evitar la migración hacia las grandes metrópolis. Las ciudades medias presentaron un crecimiento del 3.4% en la década 1990-2000 y su crecimiento perfiló el sistema urbano nacional. En 1988 este programa se consolidó y se transformó en 1994 en el "Programa de 100 Ciudades", y en el año 2000 se expidió con la denominación de Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU). En su conjunto los PNDU han orientado el territorio nacional con políticas regionales y urbanas, el impulso a ciudades estratégicas, así como con programas sectoriales. Sin embargo su incidencia territorial ha sido limitada. En la administración 2006-2012 no fue expedido. Hoy corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la planeación y ordenamiento del territorio nacional y la expedición del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las condiciones de nuestro país requieren, a partir de la voluntad política de un ordenamiento territorial, urbano y rural, con la formulación de políticas, estrategias, programas y acciones, que respondan a objetivos sociales, económicos y ambientales, a partir de la consideración del territorio y de una visión federalista concurrente y coordinada, que permita planear, regular y ejecutar obras y acciones para la transformación, aprovechamiento y utilización del territorio que establezcan mejores condiciones de vida y bienestar.

El ordenamiento territorial, como se muestra en la Figura I, debe consolidar el sistema urbano nacional, a partir de la estrategia territorial y de la ordenación urbana, para atender a los fenómenos de concentración y dispersión, mediante la actuación en las regiones y subsistemas urbanos a lo largo del país, desde las grandes zonas metropolitanas, hasta los sistemas rurales, aplicando medidas de política social, económica y ambiental, que se reflejen en la ordenación urbana y se manifiesten en la calidad de vida de cada localidad. Lo anterior implica una Política de Estado de carácter territorial, que articule el sistema urbano nacional, al mismo tiempo impulse la gobernabilidad local, mediante políticas, planes, estrategias, programas, proyectos e instrumentos.

Figura I. Ordenamiento Territorial.

Así, la estrategia de ordenamiento territorial debe tener una visión del país en su conjunto, que lo estructure y lo haga competitivo y complementario, con un desarrollo territorialmente equilibrado y una dinámica entre lo nacional y lo local, que fortalezca el desarrollo de cada ámbito urbano y rural.

Las condiciones de nuestro país demandan incorporar la variable territorial como un factor del desarrollo nacional, que responda al crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

El ordenamiento del territorio nacional, requiere de una visión federalista y transversal, que permita articular acciones intersectoriales y de los tres órdenes de gobierno, así como de la participación de la sociedad, para planear, regular y ejecutar, obras y acciones para la transformación, utilización y aprovechamiento del territorio, elevar los niveles de productividad y bienestar general de las diversas regiones del país.

El reto es definir y ejecutar acciones para aprovechar nuestra situación geográfica, el potencial de los recursos naturales, incrementar la actividad productiva y competitividad como país, y brindar alternativas de acceso a satisfactores a toda la población. El desarrollo de México obliga a definir nuestro propio modelo de crecimiento económico, para una más justa distribución de sus beneficios.

El ordenamiento del territorial nacional, debe consolidar su estructura y vincular al país en su conjunto, a partir del sistema urbano nacional, con las ciudades y metrópolis como nodos, y con la infraestructura de enlaces, que brinde alternativas de accesibilidad al sistema urbano y rural y de valor agregado a las actividades económicas.

Las ciudades y metrópolis por su parte deben de incorporar a su visión territorial limitada, las variables económicas, sociales y ambientales paralelamente al desarrollo institucional.

En nuestro país los asentamientos humanos presentan extremos de concentración y dispersión, grandes áreas metropolitanas, costosas y desarticuladas, congestionadas e ineficientes, numerosas ciudades que crecen inadecuadamente sobre zonas de alta productividad agrícola o zonas de riesgo y en el otro extremo localidades rurales dispersas, sin servicios y sin la posibilidad de tenerlos.

Son estos extremos de concentración y de dispersión los que requieren el mayor esfuerzo, porque representan oportunidades y problemas que nos permitirán la productividad social de las metrópolis y la atención de la población dispersa, con los mayores grados de pobreza y marginalidad.

Figura II. Ordenamiento territorial, estrategia.

El ordenamiento territorial necesita atender al espacio territorial, determinado por las regiones, en las que se integran más de una entidad, con condiciones ambientales específicas, vocación productiva, capital humano e infraestructura estratégica. Se hace necesario en estos ámbitos atender a las disparidades regionales, así como la cooperación entre regiones, que permita a las diversas escalas, impulsar el desarrollo económico y el bienestar social, haciendo que las regiones en su conjunto sean factor integrador del desarrollo nacional.

Nuestro país cuenta con 15 metrópolis con más de un millón de habitantes. Las zonas metropolitanas de México presentan grandes niveles de complejidad, en particular la zona metropolitana del Valle de México, en la que se ha incorporado el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, que presenta una continuidad física entre el Distrito Federal y el Estado de México y un proceso de suburbanización en la zona norte del Valle de México y del Estado de Hidalgo. Son evidentes los problemas que presenta en materia de agua potable y alcantarillado, la primera que requiere el transvase de las cuencas de Lerma y Cutzamala y los complejos sistemas de drenaje, que culminarán en una planta de tratamiento en Atotonilco, Hidalgo. El sistema de movilidad que a pesar de contar con el transporte colectivo Metro, el suburbano y diversos sistemas de buses expresos (BRT), presenta un número muy elevado de viajes y graves problemas de congestión, su expansión irrestricta hacia el norte aumenta las áreas urbanizables y reduce la densidad.

El resto de las áreas metropolitanas enfrentan problemas de coordinación, la mayor parte de ellas, de suministro de agua potable y de drenaje, también problemas de movilidad, aun así, se hacen esfuerzos para integrar acciones de coordinación metropolitana y presentan los niveles más altos de competitividad y productividad, al mismo tiempo que cuentan con un alto nivel de servicios especializados.

En este ámbito, para el ordenamiento metropolitano, necesitamos renovar instituciones, particularmente la legislación y modificar paradigmas, lograr la concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno. Así el gobierno federal deberá atender a los enlaces terrestres, aéreos y portuarios; a la energía; a los aspectos hidráulicos; a los componentes del bienestar; a la cultura, etc.; sumar a los servicios del ámbito estatal y a las atribuciones de orden municipal; establecer un desarrollo concertado con un crecimiento ordenado y secuencial, con una planeación y gestión metropolitana que responda a un nuevo marco jurídico, que permita establecer mecanismos de coordinación y estructuras financieras que beneficien a las metrópolis.

Las metrópolis requieren de una planeación integral, especialmente de sus infraestructuras y de un marco ambiental y de usos de suelo, resultado de instrumentos de concurrencia y coordinación, al mismo tiempo que las

zonas metropolitanas se constituyen en nodos para estructurar al país y sus regiones, como elemento clave del ordenamiento territorial nacional.

Cuadro 4. Áreas Metropolitanas 2030, mayores de 1 millón de habitantes.

Ciudad	Estado	2000	2005	2010	2020	2030
República Mexicana		**97,483,412**	**103,263,388**	**112,336,538**	**115, 762,289**	**120,928,075**
Ciudades de más de 1 millón	***Entidad***	***34,009,175***	***36,601,562***	***42,167,330***	***49,250,956***	***54,319,335***
1. ZM Valle de México	D.F.-México	18,396,677	19,239,910	21,081,587	21,382,391	22,124,138
2. ZM de Guadalajara	Jalisco	3,699,136	4,095,853	4,434,878	5,007,697	5,435,349
3. ZM de Monterrey	Nuevo León	3,374,361	3,738,077	4,089,962	4,554,594,	4,980,854
4. ZM de Puebla	Puebla-Tlaxcala	2,220,533	2,470,206	2,668,437	3,048,062	3,322,263
5. ZM de Toluca	México	1,471,146	1,633,052	1,846,116	2,148,961	2,438,834
6. ZM de Tijuana	Baja California	1,352,035	1,575,026	1,751,430	2,466,153	3,127,286
7. León	Guanajuato	1,269,179	1,425,210	1,609,504	1,874,677	2,103,999
8. Cd. Juárez	Chihuahua	1,218,817	1,313,338	1,332,131	1,639,401	1,804,146
9. ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	Coahuila-Durango	1,007,291	1,110,890	1,215,817	1,343,830	1,444,192
10. ZM de Querétaro	Querétaro			1,097,025	1,272,390	1,461,246
11. ZM de San Luis Potosí-Soledad de G. S.	San Luis Potosí			1,040,443	1,207,900	1,313,701
12. Mexicali	Baja California				1,115,081	1,276,038
13. ZM de Aguascalientes	Aguasca-lientes				1,085,838	1,226,629
14. ZM de Mérida-Progreso	Yucatán				1,103,981	1,222,238
15. ZM de Cuernavaca	Morelos					1,038,422

Fuente: Elaboración propia.

En su conjunto el sistema urbano nacional, considerando las metrópolis ya mencionadas, cuenta con cerca de 75 ciudades, mayores de 250 mil habitantes, que concentran en conjunto 45 millones de habitantes, la mayor parte de ellas constituidas por más de una unidad político-administrativa (municipios).

Ciudades en las que debe fomentarse el ordenamiento metropolitano, la equidad social, la inclusión y el combate a la pobreza, y la productividad social, que impulse a las actividades productivas y reduzca los costos y tiempos, cuente con una adecuada movilidad sustentable y un crecimiento territorial, que reduzca los costos iniciales y de operación.

Cuadro 5. Localidades por tamaño de población en México, 2010.

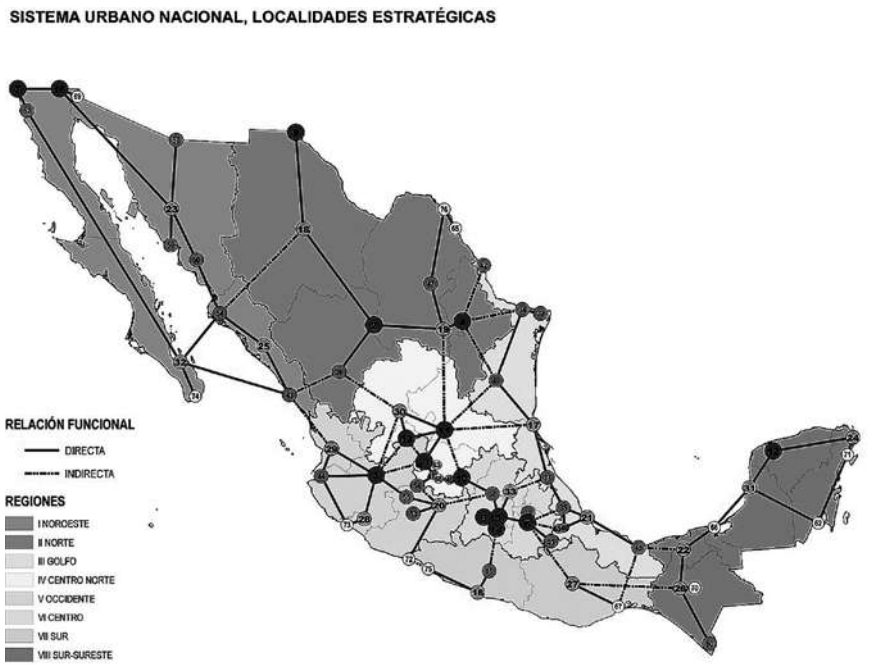
Tamaño de población (hab.)	Localidades	Habitantes totales	Población por grupos
Más de 1,000,000	11	14,829,346	45,065,660
500,000 a 999,999	25	16,363,103	
250,000 a 499,999	39	13,873,211	
100,000 a 249,000	56	8,632,712	25,114,117
50,000 a 99,999	85	5,891,954	
30,000 a 49,999	110	4,182,386	
15,000 a 29,999	304	6,407,065	
10,000 a 14,999	300	3,664,946	9,746,684
5,000 a 9,999	882	6,081,738	
Subtotal	*1812*	-	*79,926,461*
2,500 a 4,999	1,839	6,360,949	*32,410,077*
1,000 a 2,499	5,921	5,743,745	
500 a 999	9,264	4,821,711	
250 a 499	13,589	6,506,784	
Menos de 250 hab.	159,820	8,976,888	
Subtotal	*190,433*	-	-
Total	**192,245**	**112,336,538**	**112,336,538**

Fuente: Población total con estimación por tamaño de localidad, 14 tamaños. Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

El sistema urbano nacional, como puede visualizarse en el cuadro anterior, cuenta con 1,812 localidades urbanas, mayores de 5 mil habitantes, con una población de 79,926,461 habitantes, de acuerdo al Censo de 2010, y en el otro extremo, 190 mil localidades menores de 5 mil habitantes entre las que destacan las localidades menores de 250 habitantes, que de

acuerdo al Censo, son casi 160 mil localidades con cerca de 9 millones de habitantes. De aquí la necesidad de aprovechar la potencialidad de las ciudades, al mismo tiempo que atender a la dispersión de población y la dificultad de acceso a servicios sociales de calidad, que produce un círculo vicioso de rezago social que se transforma en rezago productivo, por lo que la necesidad de establecer sistemas rurales integrados y políticas que combatan la dispersión.

Figura III. Sistema urbano, localidades estratégicas.



PRIMER GRUPO

CIUDADES	ESTADOS
1. VALLE DE MÉXICO	1- DISTRITO FEDERAL
	2- ESTADO DE MÉXICO
	3- HIDALGO
2. LA LAGUNA-TORREÓN	4- COAHUILA
	5- DURANGO
3. GUADALAJARA	6- JALISCO
4. MONTERREY	7- NUEVO LEÓN
5. PUEBLA-TLAXCALA	8- PUEBLA
	9- TLAXCALA
6. TOLUCA	ESTADO DE MÉXICO
7. TIJUANA	10. BAJA CALIFORNIA
8. LEÓN	11. GUANAJUATO
9. CIUDAD JUÁREZ	12. CHIHUAHUA
10. QUERÉTARO	12. QUERÉTARO
11. SAN LUIS POTOSÍ	14. SAN LUIS POTOSÍ
12. MÉRIDA	15. YUCATÁN
13. AGUASCALIENTES	16. AGUASCALIENTES
14. CUERNAVACA	17. MORELOS
15. MEXICALI	BAJA CALIFORNIA
16. ACAPULCO	18- GUERRERO
17. TAMPICO	19- TAMAULIPAS
18. CHIHUAHUA	CHIHUAHUA
19. SALTILLO	COAHUILA
20. MORELIA	20- MICHOACÁN
21. VERACRUZ	21- VERACRUZ
22. VILLAHERMOSA	22- TABASCO
23. HERMOSILLO	23- SONORA
24. CANCÚN	24- QUINTANA ROO
25. CULIACÁN-ROSALES	25- SINALOA
26. TUXTLA GUTIÉRREZ	26- CHIAPAS
27. OAXACA	27- OAXACA
28. COLIMA-VILLA DE ÁLVAREZ	29- COLIMA
29. TEPIC	28- NAYARIT
30. ZACATECAS-GUADALUPE	30- ZACATECAS
31. CAMPECHE	31- CAMPECHE
32. LA PAZ	32- BAJA CALIFORNIA SUR
33. PACHUCA	HIDALGO

SEGUNDO GRUPO

CIUDADES	ESTADOS
34. REYNOSA–RÍO BRAVO	TAMAULIPAS
35. XALAPA	VERACRUZ
36. DURANGO	DURANGO
37. POZA RICA	VERACRUZ
38. TLAXCALA-APIZACO	TLAXCALA
39. MATAMOROS	TAMAULIPAS
40. ORIZABA	VERACRUZ
41. IRAPUATO	GUANAJUATO
42. NUEVO LAREDO	TAMAULIPAS
43. MAZATLÁN	SINALOA
44. PUERTO VALLARTA	JALISCO
45. COATZACOALCOS – MINATITLÁN	VERACRUZ
46. CELAYA	GUANAJUATO
47. NOGALES FRONTERA	COAHUILA
48. CÓRDOBA	VERACRUZ
49. CIUDAD VICTORIA	TAMAULIPAS
50. CIUDAD OBREGÓN	SONORA
51. TEHUACÁN	PUEBLA
52. ENSENADA	BAJA CALIFORNIA
53. URUAPAN	MICHOACÁN
54. LOS MOCHIS	SINALOA
55. ZAMORA-JACONA	MICHOACÁN
56. LA PIEDAD-PÉNJAMO	MICHOACÁN-GUANAJUATO
57. NOGALES	SONORA
58. TULA	HIDALGO
59. GUAYMAS	SONORA
60. TAPACHULA	CHIAPAS
61. CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	GUERRERO

COMPLEMENTARIAS

CIUDADES	ESTADOS
62. CHETUMAL	QUINTANA ROO
63. GUANAJUATO	GUANAJUATO
64. SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	GUANAJUATO
65. PIEDRAS NEGRAS	COAHUILA
66. CIUDAD DEL CARMEN	CAMPECHE
67. Z. M. DE TEHUANTEPEC (SALINA CRUZ, SAN BLAS ATEMPA, Y TEHUANTEPEC)	OAXACA
68. SALAMANCA	GUANAJUATO
69. SAN LUIS RÍO COLORADO	SONORA
70. SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS	CHIAPAS
71. PLAYA DEL CARMEN	QUINTANA ROO
72. LÁZARO CÁRDENAS	MICHOACÁN
73. MANZANILLO	COLIMA
74. LOS CABOS	BAJA CALIFORNIA SUR
75. IXTAPA ZIHUATANEJO	GUERRERO
76. CIUDAD ACUÑA	COAHUILA

La Figura III identifica las ciudades de mayor jerarquía en las diversas regiones del país y los vínculos directos e indirectos, que en su conjunto integran el sistema urbano nacional.

Las ciudades son el motor de la economía (85% del PIB) y de la población (71.2%), sin embargo enfrentan un creciente deterioro del funcionamiento económico y de la productividad y se acentúan los niveles de pobreza. En 2010 se consideró que el 35% de la población en las ciudades se encontraba en situación de pobreza. Muchas de las soluciones urbanas se plantean cuando ya existen los problemas y no son resultado de la planeación.

El desarrollo urbano y las infraestructuras territoriales de carácter inter-urbano –enlaces carreteros y ferroviarios– al conectarse hacen sinergia con las ciudades, las potencian, integran un sistema urbano –funcional– que al articularse integran al territorio con el desarrollo nacional, al permitir mejores niveles de productividad y calidad de vida.

El ordenamiento de las ciudades y del territorio en su conjunto impulsa el desarrollo regional y nacional, se hace necesario establecer en forma explícita las políticas urbanas de fomento al crecimiento económico y al combate a la pobreza, en un marco de desarrollo urbano sustentable.

La ciudad genera la mayor parte de la actividad económica del país y produce los más altos niveles de vida y bienestar. Es necesario considerar a la ciudad como entidad productiva y buscar que en ella se distribuyan los beneficios derivados de su desarrollo.

Conclusiones

Es necesario revisar los criterios tradicionales de la planeación urbana para:

- Crear y aprovechar infraestructura productiva.
- Impulsar áreas urbanas específicas con usos de suelo productivos y sus equipamientos, que incluyen centrales logísticas, aduanas, zonas francas e infraestructura de comunicaciones (puertos, aeropuertos y enlaces).
- Fomentar los vínculos entre las actividades industriales con ins-tancias de educación superior, investigación, desarrollo tecnológico y de innovación (Tecnópolis).
- Estructurar las ciudades para reducir las necesidades de movimiento.
- Aprovechar las capacidades de la infraestructura urbana y los baldíos, para mayores densidades e intensidades de uso.
- Impulsar el crecimiento de un asentamiento o de una ciudad, determinando las secuencias, etapas y condicionantes a partir de la Teoría de Umbrales, reduciendo los costos iniciales y de operación.

- Crear fondos de suelo e infraestructura para integrar los polígonos de crecimiento.
- Mejorar el financiamiento de las ciudades.
- Establecer mecanismos para aplicar adecuadamente el predial con base en el suelo.
- Captar plusvalías por la incorporación del uso del suelo rural a urbano.
- Establecer sistemas eficientes e integrados de movilidad sustentable.
- Propiciar la adecuada seguridad pública.

Establecer una política de desarrollo económico que en el ámbito de la ciudad, brinde:

- Estímulos a la capacidad productiva.
- Consolide empresas eficientes, modernice las ineficientes, sustituya las empresas obsoletas y aprovechar los espacios con uso industrial, vacíos o dedicados a otros fines.
- Fortalezca los encadenamientos productivos (clusters industriales).
- Impulse la innovación.
- Promueva educación y capacitación del personal.
- Establezca asesoría especializada en fuentes de financiamiento, mecanismos de operación, servicios administrativos, jurídicos y contables, así como instancias de distribución y centros logísticos.
- Incremente la productividad y competitividad, mediante la creación de empleo permanente y remunerativo, impulse la política redistributiva y fortalezca el mercado interno.

Por su parte, la política urbana debe atender a la equidad, el combate a la pobreza y al derecho a la ciudad, a través del acceso a satisfactores, oportunidades y servicios, la inclusión social, la generación de acceso al suelo y la vivienda para las diversas capacidades de ingreso. El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y de la calidad del entorno en asentamientos, colonias populares y barrios, mediante el mejoramiento de la infraestructura vial y de agua potable y drenaje, del equipamiento de educación y salud, de la recuperación y creación de espacios públicos y de la seguridad ciudadana.

Todos estos propósitos requieren de una gestión eficaz y transparente que atienda con una adecuada gobernanza a las necesidades y aspiraciones de la población, con gobiernos locales, que no solo regulen, sino que promuevan coordinen y conduzcan, sumando la voluntad política y aplicando el estado de derecho, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones y atendiendo a una visión federalista de concurrencia y coordinación, que permita la transversalidad en la planeación y en la operación de las ciudades.

El ordenamiento territorial concertado en el ejercicio de la función pública permitirá integrar espacialmente el desarrollo nacional e impulsar las estrategias que permitan orientar al territorio sus regiones, zonas metropolitanas y sus sistemas urbanos y rurales, a los propósitos del desarrollo económico y la redistribución de sus beneficios.

Bibliografía.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, "Local y global. La Gestión de las ciudades en la era de la información", Madrid, Editorial Taurus, 1997. 418 p.

Brotchie, John, "Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21st century", Longman Australia, 1995. 532 p.

Castells, Manuel, "La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional", Madrid, Alianza Editorial, 1995. 504 p.

Castells, Manuel y Hall, Peter, "Technopoles of the world", USA, Routledge, 1994. 275 p.

Colegio de México, "Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005. 628 p.

Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, "Foro de Consulta el Ordenamiento Territorial en el siglo XXI", México 2003. 339 p.

Covarrubias Gaitán, Francisco, "Ciudad de México, Desarrollo Urbano visión 2020", México, Grupo Noriega Editores, 1997. 427 p.

IAPEM, "La regionalización en México", México 2005. 447 p.

Sassen Saskia, "Cities in a world economy", USA, Pine Forge, 1994. 157 p.

Sassen Saskia, "The global city. New York, London, Tokyo", USA, Princeton, 1994. 397 p.

SEDESOL, CONAPO, INEGI, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000-2005", México 2004. 169 p.

Topelson de Grinberg, Sara "La expansión de las ciudades 1980-2010", SEDESOL, México 2011. 195 p.

Unikel Luis, "El desarrollo urbano de México", El Colegio de México, segunda edición, México, 1978. 476 p.

Revista de Administración Pública

INAP

Bases para una política nacional de suelo[1]

Alfonso Iracheta Cenecorta*

INTRODUCCIÓN

1. El problema del suelo en las ciudades mexicanas

Hoy México es un país eminentemente urbano. En 2010, la población del país fue de 112.3 millones de habitantes, de los que 77.8 por ciento habitaban en ciudades.[2] De acuerdo con las proyecciones de la población de México 2010-2050,[3] a mitad de 2013, México contaba con 118.4 millones de habitantes y se espera que para 2030 alcance 137.5 millones de los que 81.4 por ciento residirán en ciudades.[4]

Conservadoramente, sólo la nueva población requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos, según la densidad promedio que se aplique, desde la vigente en el país (23 viv/ha), hasta

* Doctor en Geografía y Estudios Regionales por la Wasaw University. Actualmente es Coordinador del Programa Interdisciplinario de Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio Mexiquense, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

1 El origen de este ensayo, es el documento de Propuesta de Creación del Instituto Nacional del Suelo, elaborado por Centro EURE para la Dirección General de la CORETT. El trabajo fue coordinado por quien esto escribe y participaron con aportaciones diversas, además de los funcionarios de dicha institución: Jesús Alcántara (Director General), Eric López (Director de Planeación), diversos expertos: Eduardo Ramírez Favela, Alberto Rébora, Víctor Ramírez, Alejandro Morales.

2 INEGI, 2011: **Censo de Población y Vivienda 2010,** Aguascalientes, Ags. De acuerdo con esta institución, la población urbana se contabiliza a partir de aglomeraciones de 2 mil 500 habitantes y más.

3 CONAPO, s/a: **Proyecciones de la Población de México 2010-2050**, México, DF.

4 Elaboración propia en base al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Gobierno Federal, http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas e INEGI, 2010. Las estimaciones para 2030 se hicieron a partir de las proyecciones de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011: **Proyecciones de la población 2010-2050**, México, DF.

la que se puede lograr con políticas de densificación (80 viv/ha);[5] a esto, debemos agregar los rezagos, especialmente en vivienda, que en la actualidad es del orden de 9 millones de unidades.

El universo real de la irregularidad se desconoce; sin embargo, estimaciones como las del Colegio de México establecen que es del orden de 5 millones de lotes habitacionales; igualmente, la CORETT, ha calculado que cada año ingresan a la irregularidad aproximadamente 90 mil.

Una parte muy relevante de la población mexicana es de bajo ingreso y, ha tenido que hacerse responsable directamente de edificar sus viviendas en lotes que carecen de casi todo y que, en muchos casos, no cuentan con certeza jurídica. Aproximadamente 67 por ciento del parque habitacional de 35 millones de viviendas, ha sido producido social o individualmente, sin la intervención de empresas desarrolladoras de vivienda y sin apoyo de los institutos de vivienda del país. Otro elemento fundamental a considerar, es que cerca de 50 por ciento de la tierra que rodea las ciudades es de propiedad social y será en estos predios donde crecerán principalmente los asentamientos de bajo ingreso de nuestras ciudades.

Este panorama tiende a agudizarse en los próximos años, porque de no mediar una acción masiva para ofrecer alternativas de localización a las nuevas viviendas de los más pobres, continuarán creciendo la irregularidad de la tenencia de la tierra y los asentamientos en zonas de riesgo, obligando al Gobierno Federal a incrementar los recursos para atender *ex post* estos graves problemas, ya sea regularizando la tenencia de la tierra o atendiendo a cientos de miles de damnificados por catástrofes derivadas de la mala localización de las viviendas.

Desde otra perspectiva, la ausencia de una política de control del suelo en el país, en cuanto a su uso, apropiación, aprovechamiento y fiscalización, ha traído como consecuencia que cada dependencia gubernamental y cada empresa privada, ocupen con sus instalaciones, infraestructuras y edificaciones, lugares muchas veces inadecuados y sin haber resuelto legalmente la posesión o propiedad de los predios. Se suma a esto, la desincorporación de suelo que realizan las dependencias y organismos federales con poco concierto, lo que se manifiesta en las limitaciones que tienen los registros inmobiliarios y la ausencia de control de estos predios, destacando los derechos de vía liberados.

Las nuevas políticas federales se orientan a conformar un “nuevo modelo de desarrollo urbano” y una estrategia habitacional coordinada con dicho modelo, que tiene como componente fundamental, además de las

[5] Considerando 23 viv/ha (promedio nacional actual), 60 y 80 viv/ha (estrategia SEDATU) y en los 3 casos, 3 habitantes por vivienda.

viviendas, la oferta de millones de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades para la población de menor ingreso, a fin de evitar que sigan creciendo la irregularidad en la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos en zonas de riesgo; por otra parte, se ha declarado que se realizarán inmensas inversiones en infraestructura y en equipamientos, en las ciudades y en las regiones y todas estas requerirán de nuevo suelo.

Lo que es claro, es que los procesos de desincorporación de suelo rural a urbano, los de regularización de la tenencia de la tierra y el incremento descontrolado de los asentamientos irregulares y las zonas de riesgo, no pueden continuar con la tendencia actual, porque el caos y la incertidumbre en la tenencia de la tierra, han llevado al país a una situación insostenible, siendo fundamental una estrategia integrada para enfrentarlos.

¿Qué dependencia u organismo federal tiene las facultades para aportar soluciones integradas de suelo para garantizar en tiempo y forma el cumplimiento de las estrategias que ha anunciado el Gobierno federal? La respuesta es ninguna.

1.2. La crisis de las instituciones responsables del suelo

CORETT nace en la década de 1970 para atender las consecuencias de la ocupación irregular / informal / ilegal de predios ejidales y comunales y no sus causas. El problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra en las ciudades se origina por dos procesos; el primero, corresponde a la expansión urbana acelerada, que en 30 años (1980-2010) provocó que la población de las ciudades se multiplicara por 2, mientras que la superficie urbanizada lo hiciera por 8 veces, provocando un patrón disperso y una caída de la densidad promedio urbana en el país hasta alcanzar hoy del orden de 23 viviendas por hectárea, cuando podría ser conservadoramente entre 60 y 80.[6] El segundo, es la falta de oferta de suelo habitacional para los pobres en las ciudades, lo que generó el crecimiento muy acelerado de los asentamientos irregulares, muchos de los cuales se han ido localizando en los últimos años en zonas de riesgo.

Además de no tener un enfoque preventivo, ni de solución integral al problema de los asentamientos humanos irregulares, con la disminución del papel de la CORETT[7] en los procesos de regularización de la tenencia

[6] Centro EURE SC: Documento Base del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018, 3ª versión: Final, 2013, (documento elaborado para la CONAVI), Lerma, México.

[7] Hoy día se han reducido o cancelado los recursos presupuestales para el mejoramiento y crecimiento de las ciudades y especialmente para la adquisición de suelo. La CORETT ha declinado su acción regularizadora (luego de haber entregado títulos para más de 2.6 millones de lotes en su historia), pese al hecho de que 50% del crecimiento urbano se ha dado en condiciones irregulares y se estima que 15 millones de propiedades carecen de escrituras públicas.

de la tierra y de incorporación de suelo rústico a urbano, se ha ido perdiendo la conducción del proceso de urbanización por parte del Estado mexicano, lo que ha sido provocado por la reducción de sus presupuestos y programas –expropiaciones-, y por las nuevas vías para adquirir el "dominio pleno" que contempla la Ley Agraria.

A lo largo de su historia, desde 1974, año de su creación, se han realizado 1 mil 995 Decretos Presidenciales expropiatorios emitidos a favor de la CORETT y esta ha escriturado un total de 2 millones 687 mil 344 lotes a favor de sus ocupantes, con un promedio anual (39 años) de 68 mil 906.

Existe una multiplicidad de agentes y vías que presionan y modelan los procesos de ocupación irregular de la tierra y su incorporación desordenada al crecimiento urbano: empresas inmobiliarias que adquieren el dominio pleno, sujetos agrarios que venden sus derechos parcelarios, formación o modificación de zonas de urbanización ejidal, entre otros mecanismos de parcelación y pulverización de la tierra, al margen de la legalidad del desarrollo urbano.

En este contexto, contradictoriamente, la CORETT ha declinado su acción regularizadora. Mientras que en 1998 el costo por escritura fue de 3 mil 500 pesos, en 2012 se elevó a 27 mil 801; es decir, en 15 años el costo de producción por escritura se incrementó casi el 800 por ciento. Igualmente, el número de escrituras entregadas en 1998 fue de 119 mil 196, cayendo a sólo 15 mil 891 en 2012; es decir 750 por ciento menos.

La productividad del organismo cayó de 1998 a 2012 debido a las pérdidas económicas ininterrumpidas, salvo en el año 2000, debido a la baja producción de escrituras. La gravedad de esta situación se puede estimar si se considera que en 1998, CORETT tuvo pérdidas por casi 7 millones de pesos y en 2012, alcanzaron 247 millones.

Los datos son elocuentes. Su análisis permite inferir que desde el final de la década de 1990, se aplicó una estrategia deliberada desde el Gobierno Federal para restringir drásticamente la productividad de CORETT y llevarla a un colapso administrativo, financiero y jurídico. A esta crisis externa, se agrega la interna, caracterizada por una caída profunda en la productividad, avance en la corrupción asociada a la regularización de la tenencia de la tierra y el abandono del proyecto original.

Además de esta condición crítica, si se analizan los fenómenos de urbanización y en general de ocupación del territorio, es notorio que frente a los problemas de creciente irregularidad en la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y el avance de los procesos de ocupación

de suelo en zonas con diverso grado de riesgo, la acción del Gobierno Federal ha sido notoriamente limitada y muy poco eficaz.

CORETT: Escrituras, 1998-2012 [1]

(1) El costo anual por escritura se calculó dividiendo el Presupuesto Anual Ejercido de cada Ejercicio Fiscal, elevado al valor actual (Tasa Interbancaria de Fondeo BM), entre el número de escrituras entregadas por año. Elaborado con información proporcionada por la CORETT.

Ante la ausencia de una política nacional de suelo urbano que coordine los esfuerzos del gobierno y de los actores sociales a favor de ciudades más ordenadas, compactas, equitativas y sustentables, instituciones como CORETT, han carecido de idea, compromiso y empuje, para enfrentar de manera más integral los problemas de la irregularidad en la tenencia del suelo urbano. En efecto, sólo atiende la regularización de la tenencia de la tierra de la propiedad sujeta al régimen agrario, dejando de lado otras modalidades de irregularidad territorial,[8] mismas que hay que diferenciar y atender:

- *Ocupación ilegal de propiedades públicas* (muchas en situación de riesgo en causes, derechos de vía, zonas federales, carreteras, líneas férreas, líneas eléctricas, ductos de PEMEX, espacios públicos, entre otros);

[8] Ramírez Navarro, Víctor, 2009: **La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano,** Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, Guatemala.

- *Irregularidad urbanística* (asentamientos al margen de las leyes de desarrollo urbano, fraccionamientos y construcciones);
- *Irregularidad en la tenencia o posesión de la tierra* (parcelación y ocupación de la tierra sin título legítimo);
- *Irregularidad o carencia en los títulos de propiedad* (también llamada de segunda generación de poseedores legítimos sin título); y
- *Ocupaciones ilegales de viviendas construidas por empresas privadas y financiadas por los organismos nacionales de vivienda*, que fueron abandonadas o desocupadas por sus titulares y acreditados originarios (generando un reciente e inédito proceso de ocupación masiva e ilegal de viviendas terminadas).

Por el lado de la OFERTA de suelo urbano e inter-urbano para diversos usos, no existe en México una estrategia, ni las instituciones públicas, ni los instrumentos adecuados para organizarla y para ofrecer en tiempo y forma suelo habitacional para los grupos sociales de muy bajo ingreso, o la tierra que se requiere para grandes infraestructuras y equipamientos públicos. La realidad es que cada entidad gubernamental gestiona, desincorpora y toma todas las decisiones sobre el suelo que requiere, sin que exista coordinación con las dependencias responsables del ordenamiento territorial y ambiental.

Estas funciones, que debieron ser ejercidas por la SEDESOL (hasta 2012) y por la CORETT (entre otras instituciones federales), simplemente fueron dejadas en manos de los mercados inmobiliarios (formal e informal), sin control ni intervención gubernamental para ordenarlos, más allá de una presencia apenas simbólica para simular que se cumplía con la legislación.

Por ello, una cantidad importante de acciones de suelo (expropiación, desincorporación, adquisición, convenio con ejidatarios, liberación de derechos de vía, registro de predios, entre otras) ejecutadas por los gobiernos (y por actores privados), se encuentran mal localizadas, sus registros son limitados o incompletos y muchas no han culminado sus procesos jurídico-administrativos. Estas acciones no han permitido la recuperación de las plusvalías generadas y, en muchos casos, no cubren los impuestos territoriales que les corresponden.

En síntesis, no obstante que existe un entramado institucional en el Gobierno Federal para atender el tema del suelo, prácticamente, desde la perspectiva que se analice, su eficacia ha sido muy baja, al grado de enfrentarse una profunda crisis en las ciudades y metrópolis mexicanas.

El caso de la CORETT es emblemático, porque no obstante haber regularizado en su historia del orden de 2.6 millones de lotes habitacionales,[9]

[9] Información proporcionada por el organismo de manera directa a quien esto escribe.

en las últimas décadas ha ido perdiendo eficacia, a grado tal que hoy es inviable operativa y financieramente, lo que aunado a la corrupción y a su mala imagen pública, hace necesaria su reestructuración estructural o incluso, la creación de un espacio institucional nuevo que atienda las políticas generales sobre el suelo, su regularización y su incorporación legal para el desarrollo urbano y para los proyectos de infraestructura que se requieren.

1.3. Los retos del sector

En la estructura administrativa del Gobierno Federal, existen múltiples instituciones y organismos asociados al suelo urbano y urbanizable de manera directa o indirecta y una multitud de registros asociados al suelo (derechos de vía, franjas marítima y costera, explotaciones mineras, ejidos y comunidades, propiedad privada…). Sin embargo, no están alineados ni coordinados y se carece de un ente público que pueda armonizar todas las políticas de suelo vigentes.

Un elemento sustantivo de las nuevas políticas para el desarrollo urbano propuestas por el Gobierno Federal, es la posibilidad de establecer mecanismos para la administración integrada y coordinada del suelo y para sentar las bases de un desarrollo urbano más ordenado y sustentable. Para ello, se requiere recuperar la función social del suelo, establecida en el artículo 27 de la Constitución Nacional, como un recurso público de alta prioridad, que le permite al Estado articular el desarrollo urbano con la política de vivienda y aplicar una estrategia integral de gestión urbana. Avanzar en este sentido, implica reconocer un principio en el que se debe sostener una política nacional de suelo: **QUIEN CONTROLA EL SUELO, CONTROLA EL DESARROLLO URBANO** (Iracheta *dixit*). Y esta función corresponde al Estado por varias razones:

- Porque a diferencia de otras mercancías, el suelo es muy peculiar, destacando algunas características fundamentales: Cada predio es único, inamovible e irrepetible; esta característica absoluta reduce la competencia entre localizaciones y tiende a imponer precios especulativos (monopólicos) que sólo con la intervención del Estado se pueden moderar. El valor de cada predio en una ciudad, es el producto del esfuerzo de muchos y no de los propietarios; es decir, un predio vale por su localización con relación al resto de predios, por las construcciones que tiene y por las mejoras y servicios que tiene en su entorno; pero estas mejoras en general son realizadas por el Estado a través de la obra pública y de las

decisiones de localización de usos del suelo (planificación urbana). Por ello, la fiscalidad inmobiliaria es fundamental para recuperar una parte de las plusvalías que se crean en cada predio urbano.

- Porque las miles de decisiones que se toman en los mercados inmobiliarios de manera cotidiana, responden a los intereses y deseos de cada individuo y empresa y no consideran en sus cálculos las necesidades de la comunidad urbana como un todo.
- Porque, de no mediar una intervención pública, la tendencia de los mercados inmobiliarios es a no aportar suelo para usos públicos que se consideran de baja rentabilidad privada, como parques y plazas públicas, equipamientos sociales, entre otros. Igualmente, son muy propensos a la especulación provocando precios desproporcionados y la "expulsión" de las ciudades, por la vía de estos precios, de los grupos sociales de menor ingreso que no pueden pagarlos, teniendo esto consecuencias perniciosas, como los asentamientos irregulares, la presencia de grandes polígonos vacíos dentro de las ciudades y la expansión de las áreas urbanas de manera irracional, dispersa e insustentable.

Si bien, el desarrollo urbano y su planeación es un asunto municipal, es fundamental que el Gobierno Federal provea de las grandes orientaciones, políticas y apoyos de orden nacional, para garantizar homogeneidad y alineamiento entre políticas, asi como lineamientos y normas para controlar los procesos de urbanización, especialmente cuando son interestatales e intermunicipales. Pero estos procesos son sumamente complejos, porque exigen de acuerdos sociales que involucran a buena parte de los actores, a los ámbitos de gobierno y a los poderes públicos, para decidir cómo ocupar el territorio de una ciudad y su entorno regional, lo que se dificulta porque implica imponer a la propiedad inmobiliaria deberes (y no sólo derechos), y porque esta es una de las más sensibles a intereses económicos, políticos e incluso ideológicos.

El tratamiento del suelo (y de los edificios), requiere de visiones y políticas integradas y no sectoriales y fraccionadas, ya sea para ordenar e impulsar los mercados inmobiliarios; para definir zonificaciones e intensidades en el uso del suelo; para realizar los registros necesarios y contar con la información que se requiere para la planeación y para garantizar certeza jurídica a la propiedad; para aplicar políticas fiscales equitativas y; para garantizar las superficies necesarias en cada ciudad para los usos del suelo socialmente prioritarios y para las infraestructuras y los equipamientos públicos, entre otros temas.

1.4. Conclusión

México se urbaniza acelerada y desordenadamente. La CORETT y en general, las instituciones del Gobierno Federal responsables del suelo y del desarrollo de las ciudades, no han logrado integrar las funciones y atribuciones sobre el suelo y mucho menos definir una estrategia que guíe a los municipios y a los actores sociales para desarrollar las ciudades de una manera más armónica y sustentable.

Estas instituciones han llegado a límites de inoperancia e inclusive, como la CORETT, a una situación de crisis estructural, con lo cual se confirma que no existen políticas integradas sobre suelo, ni de esta materia con el desarrollo urbano, la vivienda, el ordenamiento del territorio, entre otras.

Actualmente, la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y otras dependencias y organismos del Gobierno Federal, tienen funciones y atribuciones directamente relacionadas con el suelo, sin que existan mecanismos efectivos de coordinación entre ellas, lo que dificulta las posibilidades de conformar una política nacional integrada sobre el desarrollo urbano, la vivienda y el suelo.

La dispersión de funciones, ha provocado que no haya rigor en los usos del suelo y que existan múltiples intervenciones sin concierto. Ejemplos de esto, es que un municipio aprueba el uso del suelo, sin contar en muchos casos con las garantías de que la zona sea apta para ello, lo que se manifiesta en la generalización y crecimiento de los asentamientos irregulares y en zonas de riesgo, que se caracterizan por carecer de certeza jurídica en la propiedad y por ocupar zonas con riesgos o de alto valor ambiental y/o agrológico, cuya defensa o prevención son atendidas por otras dependencias federales o estatales.

Las experiencias internacionales muestran que la determinación participativa y la defensa rigurosa de los usos del suelo y de la localización de cualquier función urbana, es una condición *sine quanon* para que funcione una política de suelo urbano y en general, de desarrollo de una ciudad.

En este contexto y ante la crisis de las instituciones responsables del desarrollo urbano y del suelo, el Gobierno Mexicano requiere de un ente público para construir una política nacional de suelo de la mano de las de desarrollo urbano y de vivienda. Este paso fundamental, debe ser acompañado de los ajustes a la legislación de los asentamientos humanos y de otras materias asociadas (vivienda, planeación, ambiente…). Igualmente, es necesario que se acompañe de las decisiones administrativas para alinear, coordinar o inclusive integrar las funciones que actualmente están dispersas en una

gran cantidad de dependencias y organismos federales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de nuevas políticas nacionales sobre el suelo y el desarrollo urbano.

2. Los ejes de una política nacional de suelo

El análisis anterior, deja claro que se requiere crear una Política Nacional de Suelo y la estructura institucional federal responsable de coordinarla y administrarla, capaz de:

- Ser un instrumento central para transformar el modelo de desarrollo urbano del país;
- Articular entre sí a los ámbitos sustantivos del suelo: identificación, registro, adquisición, formalización y oferta;
- Vincularlos eficazmente con otros ámbitos de la política pública, como son el económico, el social, el ambiental y particularmente el territorial y el fiscal inmobiliario y;
- Ser el mecanismo del Estado Mexicano para garantizar la oferta de suelo que requiere el desarrollo.

En este sentido, los retos para formular y conducir las políticas para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y habitacional en el país, requieren de acciones en muchos frentes, pero el fundamental es diseñar los instrumentos de organización administrativa para atenderlos eficazmente.

Por ello, el ente responsable de coordinar y administrar una Política Nacional de Suelo, deberá concebirse desde su origen con funciones, capacidades, instrumentos y mecanismos que tengan una amplia posibilidad de operación, posibilitando su intervención directa sobre el mercado de suelo desde varias perspectivas, entre las que destacan:

- Promover, asesorar e inclusive acunar proyectos de inversión inmobiliaria habitacional popular;
- Realizar adquisiciones o habilitaciones de suelo directas para proyectos urbanístico habitacionales (o para otros usos prioritarios y públicos);
- Ejercer subsidio al suelo habitacional, garantías o financiamiento de proyectos;
- Gestionar facilidades fiscales y administrativas;
- Convocar y asesorar a los gobiernos locales, o promover reformas a los marcos institucionales;
- Desarrollar funciones que se adelanten a los procesos de irregularidad, a la vez que mantener las correctivas, bajo un esquema de prioridades y principios.

De acuerdo a lo anterior, la **política nacional integrada de suelo con énfasis en el urbano y con un claro enfoque sustentable,**[10] podría organizarse en tres grandes ejes que contengan lo siguiente:

2.1. Alineación y sinergias con el Gobierno Federal

El primer enfoque de una política nacional de suelo, es la coordinación inter-gubernamental e inter-institucional para ejecutarla, para lo cual se podrían considerar las siguientes funciones del ente responsable de coordinarla:

- Establecer acuerdos de coordinación dentro de la estructura del Gobierno Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y los municipales, para garantizar la incorporación de suelo al desarrollo urbano y el requerido para los proyectos de infraestructura y equipamiento que requiere el desarrollo del país y de sus regiones y entidades. Igualmente, establecer mecanismos de apoyo y de asociación con ejidatarios, propietarios de suelo, con organizaciones sociales y con empresas directamente involucrados en el suelo en general y en el urbano y urbanizable en particular, para garantizar la sinergia que se requiere para avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo urbano, orientado a la contención de las ciudades y a la oferta de nuevas soluciones habitacionales, como la producción social de vivienda, entre otras opciones.

- Establecer acuerdos con la SHCP y con los gobiernos de los estados y de los municipios, para apoyar, promover y gestionar la integración de la política fiscal inmobiliaria con la de desarrollo urbano y vivienda, además de revisar y actualizar los gravámenes sobre el suelo, en especial para los predios vacíos y baldíos en las ciudades y los requeridos para contener y consolidar la periferia de las ciudades y promover nuevas figuras tributarias que busquen el financiamiento y la recuperación de las plusvalías generadas por

[10] Sería muy útil para una política nacional de suelo, que con la creación del nuevo Instituto se pudiera completar la integración de la SEDATU, agrupando sectorialmente al **Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)**, entre otros propósitos, para manejar el inventario de los bienes nacionales que es un recurso inmobiliario estratégico del Gobierno Federal. En igual sentido, sería conveniente que la SEDATU maneje las **zonas federales marítimo terrestres y terrenos ganados al mar**, hoy a cargo de la SEMARNAT. En el mismo sentido, sería necesario **integrar las funciones y recursos de la Procuraduría Agraria al nuevo Instituto**, bajo una triple perspectiva: para ampliar su visión, denominación y atribuciones hacia el ordenamiento territorial y urbano; para asegurar que la conducción de los procesos de transferencia de la propiedad social de la tierra al desarrollo urbano ocurra en las mejores condiciones y conforme a las normas agrarias y urbanas aplicable y para contar con un instrumento poderoso para la regularización territorial.

el desarrollo urbano, así como implantar el impuesto predial "base suelo".[11] La idea, es que sean los impuestos (predial, traslado de

[11] La variedad de gravámenes a la Propiedad Inmobiliaria en México hace posible reestructurar la política fiscal inmobiliaria vigente: *Gravámenes a la propiedad inmobiliaria:* **Impuesto Predial.** Es el principal gravamen sobre la propiedad del inmueble. La aplicación en la mayoría de la entidades es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos tasas diferenciales según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (habitacional, comercial, industrial). En la gran mayoría de los municipios la base gravable es mixta: tierra y construcciones. **Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (Traslado de Dominio).** Este impuesto grava la adquisición de inmuebles sea cual fuere el acto jurídico por el que adquiera la propiedad. Hasta 1990 fue una importante fuente de ingresos para los municipios. **Contribución especial por mejoras.** También denominado como Contribución por Obras Públicas, se aplica cuando el ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas. Se aplica cuando se ejecutan obras públicas no contempladas en el presupuesto de egresos. Las contribuciones emitidas por los beneficiarios de la obra suman el costo total, o en su caso un porcentaje de éstas. **Impuesto sobre fraccionamientos, subdivisión y fusión de predios.** Se establece básicamente sobre fraccionamientos, cualquiera que sea su tipo. El concepto tributario incluye la división, subdivisión y fusión de predios. Se maneja mejor como un impuesto, dado que no necesariamente implica la prestación del ayuntamiento como parte de servicio público. Para la determinación de éste, se toma en consideración el tipo de fraccionamiento, su ubicación, y la superficie. Además se caracteriza porque en la mayoría de las entidades federativas, los fraccionadores deben de otorgar a título de donación una parte del terreno urbanizado, el cual oscila entre el 10 y el 20%. **Derechos por permisos de construcción.** Es el más significativo en términos de recaudación. Incluye por lo regular permisos para ampliar, reconstruir y demoler inmuebles. Son de causación única e implican la autorización municipal. **Impuesto sobre radicación.** No común en México. (sólo en el Estado de México se contempla). Se trata de un impuesto de corte municipal que deben pagar quienes estén establecidos de forma permanente, continua y habitual en inmuebles dedicados a actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. Se trata de un impuesto que está determinado al aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles. Se considera la existencia, calidad y magnitud de los servicios públicos que proporciona los diferentes sectores en que se encuentra dividido el territorio de los municipios, así como el grado de desarrollo de cada municipio. **Impuesto Sobre la Renta (ISR).** El ISR no grava propiamente la propiedad inmobiliaria, sino cualquier tipo de utilidad percibida por personas físicas o morales. En el caso del sector catastro, se genera por la ganancia o renta generada a partir de la venta de un bien inmueble que es también causante de ISR. La base para generarlo, es el precio de venta del inmueble. El impuesto causa en el momento de vender la propiedad, y en algunos casos es el notario público el responsable de retenerlo y presentarlo ante la autoridad fiscal. Este esquema tributario tiene el defecto de que aunque es necesario realizar el avalúo comercial, el valor de enajenación es fijado por acuerdo entre el vendedor y el comprador, quienes acuerdan reducir el valor declarado con el objeto de pagar menos impuestos. **Impuesto sobre la adquisición de inmuebles.** Referido a operaciones de compraventa inmobiliaria, donde el adquiriente es gravado por el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (también conocido como impuesto de traslación de dominio). Es recaudado por los gobiernos locales. **Impuesto a la Plusvalía.** Se constituye como un gravamen poco difundido a nivel nacional. Grava el incremento del valor que adquiere al propiedad inmobiliaria ya sea por una obra pública o por causa del proceso de valorización que los inmuebles experimentan a los largo del tiempo. Su aplicación ha enfrentado serios obstáculos de instrumentación, lo que ha implicado una recaudación reducida de recursos monetarios. La mera existencia de este tipo de gravamen está revelando la necesidad de los gobiernos estatales y municipales de recuperara por la vía fiscal las cuantiosas inversiones que se realizan en materia de desarrollo urbano y de gravar a los propietarios urbanos que se benefician de las mismas.

dominio, a las plusvalías), instrumentos para elevar la recaudación local y para orientar el crecimiento de las ciudades y los usos e intensidades de uso del suelo. Implica participar en los procesos de modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros que lleva a cabo el Gobierno Federal y en los de asesoría y asistencia a los estados y municipios en materia de planeación urbana y vivienda, además de promover el marco normativo básico para la regulación y uso del recurso suelo en todas las entidades federativas.

- Desarrollar una estrategia nacional integrada, conjuntamente con las dependencias y organismos federales, para la creación, recuperación y mantenimiento de los derechos de vía y para contar con un registro nacional.
- En coordinación con la CONAVI, promover la creación y/o adecuación de los Organismos Estatales de Vivienda (OREVIS), para que sean también los responsables de formular y ejecutar los programas de suelo y regularización en sus entidades federativas. En el mismo sentido, promover la creación de entidades ejecutoras de los fondos, subsidios y recursos federales dirigidos a atender las necesidades en materia de suelo urbano y urbanizable. Para ello deben coordinarse las políticas y programas federales y estatales que permitan una mayor y mejor capacidad operativa y financiera. Finalmente, prever la convergencia y apoyo de otras dependencias y entidades federales que tienen un papel crucial en los procesos de urbanización, y de cuya actuación depende la concreción y éxito de la política nacional de suelo. Es el caso de la CONAGUA, CFE, SEMARNAT, SCT, SEP y otras. En igual sentido, el alineamiento y los apoyos financieros de la Banca de Desarrollo que son indispensables para el éxito de esta política.

2.2. Reservas territoriales y vivienda

Una de las justificaciones centrales para promover una política nacional de suelo, es la falta de oferta pública de suelo para usos generalmente desconsiderados por los mercados inmobiliarios, como son la vivienda de los más pobres y los espacios públicos. Desde otra perspectiva, la oferta de suelo para las infraestructuras que requiere el desarrollo nacional, requiere ser coordinada para elevar su eficacia. De ahí que otro eje de la política nacional de suelo se refiera a las reservas territoriales, destacando las funciones siguientes:

- Coordinar las acciones de expropiación y de adquisición de tierras para el Gobierno Federal, de desincorporación de tierra ejidal y comunal para usos urbanos y de infraestructura interurbana y regional, para la creación y rescate de los derechos de vía federales y para generar e integrar una RESERVA ESTRATÉGICA DE SUELO que debiera orientarse a

garantizar "llave en mano", la superficie necesaria, con certeza jurídica y localización adecuada en todo tipo de propiedad, que requieren los proyectos de infraestructura y de equipamientos para la producción y para el desarrollo social, para proyectos turísticos, mineros, portuarios, industriales, de logística, entre otros. Con esta estrategia, se cubrir**ía** un nicho de oportunidad no atendido por el Gobierno Federal, aportando a la sustentabilidad, al ordenamiento territorial y a la eficacia de la acción gubernamental en el territorio.

Además de la reserva estratégica, el ente federal creado para coordinar la política nacional de suelo, debiera participar con las autoridaes locales, en la definición y puesta en operación de las reservas para la consolidación y para el crecimiento de cada ciudad y metrópoli, y debiera establecer los mecanismos para convenir con los propietarios y poseedores de suelo, el desarrollo de proyectos para la ocupación de dichos predios en el tiempo y con los usos y densidades que establezcan los planes aplicables. Para ello, será necesario promover la conformación de estructuras institucionales (fideicomisos, empresas inmobiliarias, inmobiliarias ejidales y sociales), y convenios sociales para la incorporación de suelo.

El principio, es que la reserva territorial será toda la tierra designada en los planes para usos urbanos, independiente de su propiedad, a la que se agrega la reserva patrimonial del gobierno.

De manera particular, dicho ente deberá coordinarse con los gobiernos locales, para participar de una estrategia para la ocupación de los predios y polígonos de las periferias urbanas, así como los baldíos y vacíos urbanos. Para ello, será necesario desarrollar los instrumentos para convenir e incorporar a propietarios y poseedores de suelo para que participen de los proyectos urbanos como: reagrupación parcelaria, transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.

- Un elemento relevante de la Política de Suelo, es la creación de un Banco de Tierra o Bolsa de Suelo Urbano, que incluya el inventario, calificación e inclusive el *registro*[12] y promoción de suelo apto para el desarrollo urbano y la vivienda. El objetivo es integrar y administrar dicho banco, con inmuebles que tengan viabilidad financiera, técnica, ambiental y jurídica para el desarrollo urbano y habitacional, promoviendo el mejor uso de los predios baldíos urbanizados y subutilizados, enfatizando su aprovechamiento para

[12] En este sentido, es necesario considerar la importancia de integrar o articular a todos los registros públicos de la propiedad de las 32 entidades federativas y el conjunto de registros federales, estatales y municipales, relacionados con información sobre la propiedad inmueble.

apoyar e impulsar la producción social del hábitat. Este banco podrá adquirir por vías de derecho público o privado (expropiación, desincorporación, compra, donación y otros), bienes inmuebles para generar una oferta de suelo apto para el desarrollo urbano y habitacional. En este sentido, podrá ser el responsable de coordinar las acciones federales relacionadas con la adquisición, aprovechamiento, registro, certificación y uso del suelo en todo el territorio nacional.

- Las experiencias de los organismos responsables del suelo, como la CORETT, obligan al ente federal que coordinará la política nacional de suelo, a orientar sus esfuerzos para contar con fuentes de recursos diversificadas, tanto los públicos presupuestales, como el financiamiento internacional y nacional (público y privado), incluyendo fondos solidarios, bajo una perspectiva de recuperación de costos de los procesos de desincorporación de suelo para el desarrollo urbano y de aportación de subsidios a los procesos de urbanización popular. Los recursos presupuestales federales deberán ser oportunos y suficientes, además de que se acompañen de recursos locales asociados a las funciones, apoyos y proyectos que desarrolle el ente.

La política de suelo esbozada, requerirá de nuevos productos financieros, especialmente con la Banca de Desarrollo, y nuevos programas de trabajo en apoyo a las políticas de desarrollo urbano y vivienda. En ellos, se reconocerá la participación de los usuarios en la solución de sus necesidades de suelo y servicios (reconociendo sus diversas capacidades económicas, sociales, culturales y jurídicas). Además de diseñarse nuevos instrumentos, se deberán promover y ejecutar esquemas de financiamiento, ahorro, crédito y subsidio para la adquisición de suelo habilitado y para los programas de regularización territorial, de conformidad con los niveles de ingresos de la población. Igualmente, será necesario promover la creación de fondos financieros para apoyo a cajas de ahorro y micro financieras, así como otras formas solidarias de ahorro y financiamiento popular para apoyar los procesos de adquisición y habilitación de suelo urbano.

Se deberán formular y promover proyectos de inversión tendientes a la desincorporación, adquisición y habilitación de suelo urbano y se deberán crear estrategias para asesorar y asistir financiera, jurídica, social y técnicamente, a las entidades públicas promotoras de la ejecución de los proyectos de inversión en la materia.

- Al igual que una política nacional de suelo, se requiere de una nueva política de vivienda que, además de fomentar y apoyar todas

las formas habitacionales que requiere la diversidad socio-espacial de México (vivienda en renta, producción social, auto-producción, mejoramiento, etcétera), se concentre en desarrollar un programa masivo nacional de oferta de suelo bien localizado dentro del tejido urbano y con acceso a los servicios básicos, para la vivienda de los grupos sociales de menor ingreso, los vulnerables y los no afiliados a los organismos nacionales de vivienda (ONAVIS), diseñando nuevos instrumentos, subsidios y créditos, y estableciendo estrategias de apoyo y asesoría técnica para la producción social y autoconstrucción de viviendas en dichos predios.

Sólo con una oferta masiva de lotes habitacionales, será posible detener el crecimiento de la irregularidad y establecer una meta para atender el rezago en la regularización de lotes habitacionales en todas las ciudades mexicanas. Esta función implica, de manera concertada y concurrente con los gobiernos locales, adquirir y/o convenir suelo para integrar la oferta, y seleccionar las ciudades y metrópolis que presentan condiciones urgentes y/o propicias para este programa, de manera que los recursos escasos con que se cuenta no se pulvericen, sino que se busque su mayor impacto, asegurando operaciones inmobiliarias y financieras exitosas que puedan replicarse.

2.3. Normatividad del suelo y regularización de la tenencia de la tierra

Un tercer eje de la Política Nacional de Suelo, corresponde al desarrollo de las bases legales para su operación, ya sea para ofrecer suelo para vivienda y otros usos, regularizar la tenencia de la tierra de otra manera para anticipar su finalización o establecer registros territoriales integrales y nuevos instrumentos financieros para los mercados inmobiliarios, son tareas para las que no se cuenta con las estructuras necesarias. De ahí que una función estratégica del nuevo ente responsable de la política de suelo, deberá ser el replanteamiento a fondo de la regularización de la tenencia de la tierra urbana y suburbana, con la participación del Sector Agrario, de los gobiernos estatales y municipales y de los núcleos agrarios.
- Una nueva estrategia de regularización territorial, se deberá orientar a detener el crecimiento de la irregularidad (a partir de la oferta masiva de lotes) y atender el rezago, con lo cual se irán disminuyendo paulatinamente estas acciones hasta que sea necesario atender sólo casos de excepción. Para evitar el crecimiento de la irregularidad en la tenencia de la tierra y de la ocupación de zonas de riesgo para los asentamientos humanos, se deberá coordinar y promover desde el Gobierno Federal con los gobiernos locales, proyectos y acciones para anticiparse a estos procesos, por medio de la oferta de suelo bien localizado en las ciudades y su entorno, incor-

porando a las organizaciones sociales, a los ejidatarios y a las empresas, bajo lineamientos, incentivos y normas, que permitan crear nuevas figuras (desarrollador social, fraccionador social) para estas acciones.

Igualmente, se deberá ampliar la atribución del nuevo ente para que intervenga en todos los tipos y modalidades de la regularización territorial a fin de lograr acciones integradas y bajo el principio que es una oportunidad para mejorar barrios y colonias, contemplando la introducción de servicios básicos y el apoyo para la construcción de vivienda, en un marco de crecimiento urbano ordenado y sustentable.

Una nueva estrategia para enfrentar los procesos de regularización territorial, implica aplicar una serie de principios y reglas a saber:

- Ajustarse a la planeación urbana, entendida como una acción de mejoramiento, donde se atiendan los problemas de la urbanización, como la falta o insuficiencia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos y establecer un mayor control catastral y registral de las propiedades;
- Evaluar los riesgos de la población asentada irregularmente, así como la factibilidad urbanística para la introducción de infraestructura y su conexión a las redes existentes, así como la provisión de servicios públicos, a fin de tomar la decisión de regularizar o no y, en su caso, ofrecer alternativas de asentamiento a la población en riesgo;
- Acreditar que la acción de regularización, asociada al mejoramiento del hábitat y a los apoyos para construir o mejorar vivienda, representan un beneficio social y público evidente;
- Evaluar a los beneficiarios de la regularización, para dar preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

La reestructuración de la regularización de la tenencia de la tierra, implicará además, un conjunto de estrategias y políticas, entre las que destacan:

a) Organizar y generar la oferta masiva de suelo habitacional para las familias de menor ingreso, como instrumento central para detener el crecimiento de la irregularidad y anticipar su fin a nivel masivo.
b) Promover la regulación, control y sanción de las autoridades locales y establecer un régimen de responsabilidades y de sanciones a quienes permitan, fomenten o se beneficiene con la ocupación irregular de la tierra.
c) Reducir de manera efectiva los costos que los colonos de muy bajo ingreso pagan, por la adquisición de suelo irregular y, posteriormente,

por las acciones de regularización que ejerce el Gobierno federal a través de la CORETT.[13]

- Para recuperar la función social del suelo, lograr el ejercicio pleno de los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria y garantizarle a esta certeza jurídica, el nuevo ente responsable de la política de suelo deberá intervenir en los mercados de suelo urbano y urbanizable desde varias perspectivas, ofreciendo suelo para usos considerados prioritarios (habitacionales, espacio público, para protección ambiental y para las nuevas infraestructuras y equipamientos) y, estableciendo precios de referencia a partir de avalúos para reducir la especulación con la tierra urbana. Igualmente, deberá asumir

[13] Una preocupación fundamental del nuevo ente federal responsable de la Política Nacional de Suelo, será responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo evitar que el colono pobre pague dos veces por su terreno: cuando compra ilegalmente al ejidatario y cuando la CORETT lo regulariza y evitar asimismo, que el ejidatario cobre dos veces? La propuesta consiste, para terrenos ejidales y comunales, que no se tenga pagar cantidad alguna a los ejidatarios, para lo cual es necesario modificar la Ley Agraria, para que sea un acto de autoridad del municipio declarar zona del asentamiento humano del ejido o comunidad al asentamiento irregular, y que no se requiera aprobación de asambleas ejidales y comunales como lo obliga la actual Ley Agraria. El beneficio que se puede ofrecer a ejidatarios y comuneros, es que el área de la zona del asentamiento humano del ejido o comunidad sea mayor que la ocupada por el asentamiento irregular conforme al proyecto que apruebe el municipio, y que el ejido o comunidad pueda vender el excedente en su beneficio, como lo permite la actual Ley Agraria, y con ello facilitar el cumplimiento del acto de autoridad, y así evitar amparos y protestas. También se debe considerar, que se cobre a las familias asentadas únicamente los gastos de escrituración, particularmente el levantamiento cartográfico para delimitar los lotes con coordenadas satelitales, con el fin de que el RAN pueda emitir los títulos de propiedad y puedan registrarse en el registro público de la propiedad del municipio. Lo mismo en relación a la regularización de asentamientos irregulares en terrenos del dominio público de los tres ámbitos de gobierno, dando la facultad de desincorporación y titulación al nuevo ente, haciendo las modificaciones pertinentes a la Ley General de Bienes Nacionales. Naturalmente que esos gastos de las familias pueden ser objeto de subsidio, porque son muy menores a lo que se paga a los ejidatarios como indemnización por la expropiación que, de acuerdo a la actual Ley Agraria, es en función de lo que la CORETT puede cobrar por la titulación, que, a su vez, depende de la capacidad de pago de las familias asentadas, todo ello a partir de avalúos para la titulación que dan lugar a problemas de interpretación. El papel del nuevo ente en ambos casos, es el de supervisar las acciones del municipio, iniciando con la formulación de los proyectos de titulación por parte de los municipios, especialmente en la evaluación de riesgos, porque muchos de los asentamientos están ubicados en zonas peligrosas. Una segunda pregunta es: ¿qué características CENTRALES debe tener la regularización de la tenencia de la tierra para dejar atrás el sistema actual? La modificación a la Ley Agraria para que la declaración de zona del asentamiento humano del ejido o de la comunidad sea un acto de autoridad del municipio y no se requiera aprobación de la asamblea del ejido o de la comunidad, y que se faculte al nuevo ente, para que desincorpore los terrenos del dominio público y emita los títulos de propiedad a las familias asentadas.

la responsabilidad de diseñar y promover la formalización en Ley, de los instrumentos que requiera la Política Nacional de Suelo: Reparcelación, polígonos de actuación, cooperación por mejoras, captura y administración de plusvalías, impuesto predial flexible y diversificado, transferencia de derechos de uso del suelo, entre otros.

3. Instrumentos para el cumplimiento de la política nacional de suelo

3.1. Orientaciones para una nueva institucionalidad

En este ensayo he argumentado que existe una crisis de las instituciones responsables del suelo y del desarrollo urbano en México. La creación de la SEDATU permite abrigar esperanzas en el sentido que existirá una dependencia federal responsable de ordenar y coordinar las políticas territoriales (urbanas-metropolitanas y regionales) en lo general y las del suelo, la vivienda, la movilidad urbana y las infraestructuras en lo particular. Igualmente argumento que, en paralelo a una Política Nacional de Suelo, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento del Territorio, se requiere un nuevo ente federal que sustituya a la CORETT y que coordine y administre dicha política, siendo necesario para ello, que asuma algunas orientaciones básicas.

- La primera, es que la creación de una nueva institución, debe implicar el menor impacto posible en las finanzas públicas federales y, por ello, se deben aprovechar los recursos de la CORETT, previa evaluación, pero bajo un nueva entidad administrativa.
- También es fundamental considerar que su naturaleza jurídica, diseño administrativo y reglas de operación, dependerán de las funciones que se le asignen como ente ejecutor de la Política Nacional de Suelo: Reserva Estratégica de Suelo; Banco de Tierras; Regularización; Apoyo a la Política Fiscal Inmobiliaria y a la Regulación de los Mercados de Suelo; Oferta de Suelo Habitacional y Acciones de Vivienda Social.

De acuerdo a la legislación vigente, puede ser un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal (inclusive puede tener elementos de ambos, si se le permite que se desdoble en fondos-fideicomisos por proyecto). En este sentido, debiera analizarse la conveniencia para que tenga capacidades para realizar acciones, obras e inversiones directas, pero también para constituir y operar sólo como entidad financiera.

- La acción del nuevo ente, supone la conducción centralizada de políticas y normatividad sobre el suelo que garanticen la homogeneidad necesaria en todas las entidades federativas, pero

una ejecución compartida y concurrente con los gobiernos estatales y municipales, y en asociación con agentes sociales y privados.
- Una orientación muy relevante es la capacidad que debe tener para desarrollar mejoras en tecnologías de la información y comunicación y en las estrategias de gestión social, para que su actuación sea más eficiente e integrada y para que se sienten las bases para abatir la corrupción.

La creación del nuevo ente, deberá ser acompañada de modificaciones a la legislación sobre el desarrollo urbano (entre otras) y, también del alineamiento, coordinación o incluso integración de las funciones que desempeñan otras dependencias y organismos federales sobre suelo en el propio ente, el que por su carácter integral y su enfoque prioritario hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo urbano, debiera asumir dichas funciones.

3.2. Financiamiento: ¿Con qué recursos?

Una pregunta central que se debe responder es ¿con qué fuentes de recursos se cuenta para aplicar una política nacional de suelo y soportar un nuevo organismo federal que la coordine? Existen dos grandes orientaciones de la política nacional a considerar:

- La primera, corresponde a la atención de la pobreza urbana y rural a través de la oferta de lotes habitacionales bien localizados y adecuados a las condiciones de ingreso de las familias y continuar, hasta su culminación con la regularización de la tenencia de la tierra.
- La segunda, se refiere a la desincorporación y oferta de suelo social para los grandes proyectos de infraestructura y desarrollo en las regiones y en las ciudades que ha propuesto el Gobierno Federal.

Para ello, el nuevo ente deberá generar valores inmobiliarios a partir de diferentes fuentes patrimoniales: La que se podría denominar “patrimonio tangible”, conformado por las reservas de tierra con que ya cuenta la CORETT y las propias del Gobierno Federal, además de las que podrá obtener por los procesos de desincorporación de suelo social y por la regularización de la tenencia de la tierra. La que se podría denominar “patrimonio intangible”, correspondiente a las atribuciones exclusivas que deberá tener este nuevo ente, para actuar sobre el suelo rural y urbano, lo que le garantizaría acceso a recursos financieros por la certeza en la ejecución de acciones de desincorporación de tierra para grandes proyectos de infraestructura y equipamientos, además de las que podrá emprender para recuperar derechos de vía, para administrar registros inmobiliarios, entre otras funciones.

a) Generación de valores inmobiliarios

Se fundamenta en la facultad exclusiva que deberá tener el nuevo organismo responsable de la política nacional de suelo, para desincorporar tierras ejidales de acuerdo a las necesidades de crecimiento de cada ciudad y metrópoli y las que requieran los proyectos de infraestructura y equipamiento en las ciudades y en el medio rural.

Para ello, será necesario desarrollar los instrumentos y los procesos para lograr la concertación con los ejidos y las comunidades para programar y ordenar en el tiempo la incorporación de suelo a los usos destinados, o bien reestructurar los vigentes.

La facultad exclusiva del nuevo organismo en esta materia, reduce los riesgos y costos de estas operaciones al limitar la diversidad de actores involucrados, porque el organismo sería responsable de ejecutar todo el proceso, desde la identificación y clasificación de predios hasta la venta del suelo apto.

Sin duda, la primera fuente de recursos del nuevo ente, es la reserva con que actualmente cuenta la CORETT; En este sentido, la Comisión había identificado hasta la mitad de 2013 **más de 2 mil predios.**

Otra fuente de generación de valores inmobiliarios es la adquisición del suelo por parte del nuevo organismo. La certidumbre en el proceso de incorporación de suelo que puede ofrecer, facilitaría el diferimiento de parte del costo por la adquisición de suelo hasta su venta al comprador final, minimizando montos de inversión inicial y por tanto el costo del acceso al suelo.

b) Financiamiento

Para contar con un capital base para acceder y apalancar el acceso a financiamiento, el nuevo organismo deberá contar, además de la reserva territorial existente y por constituir, con la aportación del Gobierno Federal; esta, se puede dimensionar a partir de las estimaciones sobre los costos en los que incurre el propio gobierno, para la atención de los problemas asociados a la urbanización irregular. La nueva estrategia para controlar y reducir el crecimiento de la irregularidad de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos de bajo ingreso, deberá reflejarse de manera directa en la reducción de los costos en que incurre crecientemente el Gobierno Federal para atender a la población afectada por desastres “naturales” que en general son provocados por la urbanización descontrolada (regularizaciones, DN-III, FONDEN, etc.).

Además de las fuentes anteriores, existen diversos mecanismos para financiar la política nacional y la operación del ente que la coordinará,

destacando la conveniencia de acercarse a la autonomía financiera, para lo cual se podrían contratar recursos provenientes de instrumentos de financiamiento acordes al tipo de proyecto que desarrolle el organismo, como los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD`S), cuya finalidad es el financiamiento de proyectos de infraestructura, y los Certificados Bursátiles, en los que el destino de los recursos es más versátil. Para ambos casos, la creación de un Fideicomiso, sería necesario para garantizar transparencia y evitar mezclas de recursos.

Así por ejemplo, para adquirir reserva territorial y para financiar acciones de vivienda en predios regularizados, podrían emitirse CKD´s, de manera que los recursos captados de los inversionistas se utilizarán para: Adquirir más reserva. Financiar suelo y acciones de vivienda social. Financiar infraestructura (industrial, turística, transportes, servicios, otras), en los terrenos que se regularicen o en la misma reserva territorial.

Por otra parte, para incrementar sustancialmente la producción de escrituras y con ello abatir la irregularidad en la tenencia de la tierra, el organismo podría emitir un certificado bursátil, de manera que los recursos provenientes del público inversionista y de la regularización, serán administrados por el fideicomiso, aportando fondos para la regularización, el subsidio al suelo habitacional, las acciones de vivienda y el servicio de la deuda del nuevo ente.

Otra opción de financiamiento a considerar es la emisión de títulos para la adquisición de suelo. Los terrenos aptos para ser urbanizados (periferia urbana), ocupados (vacíos urbanos) o consolidados (asentamientos regularizados o en proceso de regularización) en el corto plazo, constituyen los activos que respaldan la emisión de los títulos, porque generarán utilidades por la venta de suelo al usuario final, con lo cual el organismo capturará la plusvalía generada por la desincorporación y regularización ordenada de suelo.

Los títulos podrán ser emitidos a través del fideicomiso que invierte en la adquisición de un portafolio de propiedades previamente desincorporadas y regularizadas y que cumplan con criterios de urbanización predeterminados/ verificados por la SEDATU.

Estos instrumentos podr**ían** emitirse para el mediano plazo (3 a 5 años), con pago de capital a la venta de los terrenos, y deberían contar con la certificación sobre la factibilidad de uso urbano, utilizando instrumentos equiparables y/o complementarios al Registro Único de Vivienda (RUV).

Esta estrategia de financiamiento podría ofrecer seguridad, por la garantía de pago oportuno, aforo y/o reserva líquida y podría ampliarse a instrumentos similares: CECADES, BorHis, CEDEVIS (de Infonavit) y Tfovis (de Fovissste), etcétera.

A diferencia de las emisiones realizadas por los grandes desarrolladores de vivienda social para financiar (entre otros objetos) la adquisición de suelo, en muchos caso al margen de las disposiciones de planeación urbana, los títulos del nuevo ente federal responsable de la política de suelo, estarían respaldados por propiedades aptas para el uso urbano en el corto plazo, porque desde su propia estructura, estaría coordinado y sería dependiente de la política nacional de desarrollo urbano.

c) Fuente de pago

La principal fuente de pago de las obligaciones del nuevo organismo, podrá ser la venta de macro-lotes a desarrolladores privados para diversos usos, destacando la vivienda social. Este mecanismo, evita el costo financiero (por plazo) y los riesgos asociados la adquisición de suelo agrícola y podrá vincular el suelo, a las líneas de crédito de «hipoteca verde» que ya operan Infonavit, SHF y Fovissste, entre otras.

Igualmente, la venta de tierra desincorporada a desarrolladores inmobiliarios para usos industrial, de infraestructuras y/o comercial, será otra fuente de recursos relevante, ya que al ser usos de suelo más rentables permiten subsidios cruzados para proyectos de suelo habitacional dirigidos a la población más pobre en las ciudades y en el medio rural.

Del mismo modo, otra fuente directa de recursos, es la venta de lotes habitacionales a productores, fraccionadores y desarrolladores sociales de vivienda, a familias para la autoproducción asistida de vivienda regulada por SHF (APVs), y para quienes tengan acceso al programa federal “Esta es tu casa” (subsidio) y financiamiento para la construcción con micro-hipotecas de SHF. Finalmente, para los beneficiarios de programas sociales de acceso a suelo / pies de casa promovidos por los gobiernos de los estados y de los municipios a través de los OREVIS.

d) Compromisos que debe asumir el nuevo organismo para acceder a financiamiento continuo

La creación de un nuevo organismo enfrenta una situación un tanto paradójica; por un lado, la CORETT ha perdido fuerza y legitimidad y, por la otra, el Gobierno Federal requiere de una institución especializada para la ejecución de la Política Nacional de Suelo. Por ello, el nuevo ente federal deberá asumir los siguientes compromisos:

- Demostrar que es posible generar valor a partir de la adecuada gestión del proceso de transformación de suelo rústico en suelo urbano legal, que se utilizará para ofrecer alternativas habitacionales para la población de menores ingresos y sin seguridad social y para realizar los grandes proyectos de infraestructura del país.

- Desarrollar una estructura organizacional con un claro enfoque de política pública, con garantías de plena transparencia en el ejercicio de sus recursos, a la vez que sea capaz de reportar el desempeño de la cartera, conforme a los estándares requeridos por los actores del mercado bursátil (CNBV, inversionistas institucionales, agencias calificadoras de riesgo), como condiciones para dar certeza y confianza sobre su funcionamiento.
- Asegurar la eficiencia y eficacia de la institución, mediante un sistema de planeación orientado a atender las necesidades de suelo del país y a cumplir los compromisos de la política nacional de suelo. Implicará el fortalecimiento de las áreas de control interno y auditoría que reduzcan posibles riesgos operativos y el desarrollo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

4. ¿Qué sigue?

Las estrategias para lograr un nuevo modelo de desarrollo urbano no pueden esperar. El país no puede prescindir de un organismo que ejecute la Política Nacional de Suelo, en los términos aquí planteados.

De no hacerlo, tenderá a incrementarse el gasto federal en los asentamientos irregulares y por los desastres que causa la creciente ocupación con usos urbanos de zonas con riesgos; la causa, seguirá siendo la falta de una oferta masiva de lotes habitacionales bien localizados para las familias más pobres, en las ciudades y su entorno.

Igualmente, tenderá a encarecerse y complicarse la desincorporación del suelo que requieren las inversiones en infraestructuras y equipamientos en todo el territorio nacional y continuará el descontrol en los derechos de vía y en las tierras ejidales y nacionales.

Revista de Administración Pública

INAP

Ordenación del territorio y desarrollo metropolitano en México

María Eugenia Negrete Salas*

Introducción

Las metrópolis del mundo aumentan su importancia por muy diversas razones, entre ellas: su extensión territorial, concentración demográfica, desempeño económico y relevancia política, así como por el papel preponderante que juegan en el escenario global. Sin embargo, los gobiernos que han de convertirlas en ámbitos privilegiados para el desarrollo, dotarlas de servicios y proporcionar condiciones de vida digna a sus habitantes, se enfrentan, en general, con capacidades limitadas.

Los retos que emanan de la condición metropolitana de las ciudades son complejos, pues no sólo se trata de un cambio en la escala de las necesidades que se deben atender, sino que el hacerlo implica el involucramiento coordinado de distintas autoridades, cuyos ámbitos de competencia se sobreponen en territorios de geometrías diversas, ya que los espacios en donde se manifiestan no corresponden, necesariamente, a los de las unidades político-administrativas que han de gestionarlos.

En el contexto nacional, frente a la peculiaridad y magnitud de los retos que enfrentan las metrópolis, los instrumentos de planeación y actuación que están al alcance de sus autoridades administrativas son a todas luces insuficientes. En este artículo se argumenta la importancia de desarrollar una normatividad que permita la ocupación ordenada y uso del territorio que resulte sostenible a mediano y largo plazo a través de un proceso de "Ordenación del Territorio". Si bien esta es una tarea que involucra a todo el país, se enfatiza su importancia para el desarrollo de las llamadas Zonas Metropolitanas. Será recurrente la alusión al caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México[1], cuya importancia, en relación al

[1] También nombrada Zona Metropolitana del Valle de México.

* Doctora en Geografía, Université de Toulouse - Le Mirail. Es Coordinadora del Posgrado en Urbanismo del Colegio de México y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

contexto nacional, regional e incluso mundial la convierten en referente obligado.

En la primera parte del artículo se describe el panorama actual de desarrollo de los espacios metropolitanos del país, sus particularidades y avances en los esfuerzos por encontrar una forma de gobierno que resulte adecuada y de aplicación efectiva en estos ámbitos. En la segunda sección, se expone una crítica a los instrumentos con que cuenta el sistema de planificación territorial nacional para sustentar el planeamiento de la necesidad impostergable de llevar a cabo un proceso serio y con visión de largo plazo para normar la Ordenación del Territorio en el cual se inserte, de manera natural y articulada, la escala metropolitana.

I. Sobre los desafíos metropolitanos

El des-orden territorial en México:

La República Mexicana ocupa una superficie muy extensa (cerca de 2,000 km2), provista de una riqueza y diversidad natural y social notables, las cuales se dibujan en un mosaico rico de regiones y ecosistemas que merecen ser reconocidos y aprovechados de forma íntegra. Sin embargo, el panorama actual dista mucho de este objetivo y el futuro se adivina incierto: pérdida de biodiversidad, recursos hídricos mal redistribuidos, tala inmoderada de bosques y selvas, pesca poco desarrollada, inseguridad alimentaria etc.

Por otra parte, el sistema de asentamientos humanos se caracteriza por una amplia gama de tipos de localidades que van, desde una elevada concentración en una de las ciudades más grandes del mundo, la Ciudad de México, hasta cerca de cien mil localidades rurales muy pequeñas, cuya distribución espacial es sumamente dispersa, dificultando la dotación de infraestructura y servicios a su población (Garza, 2003).

Estas características físicas y humanas de México justifican por sí mismas, la existencia de múltiples instituciones políticas y de acciones orientadas a resolver problemas vinculados con el territorio. Aunque son muchas y muy diversas las políticas y programas de gobierno que tienen efectos territoriales, son las temáticas *urbana, ambiental* y aunque con influencia decreciente también la *agrícola*, las que más han influido en el resultado, a todas luces desequilibrado, del desarrollo del territorio nacional en los últimos años.[2] Las dinámicas de ocupación del suelo que se han manifestado a partir del año 2000, son muy alarmantes en casi todas las regiones y ciudades del país. Estas se manifiestan de manera aguda en las periferias urbanas sobre las que se ha dado una expansión descontrolada

[2] Para enfocarnos al tema metropolitano dejaremos de lado a la agricultura y sólo se hará referencia a ella desde el punto de vista ambiental.

del área urbanizada, frecuentemente en sustitución de áreas de cultivo productivas. Se trata de una transición clara hacia un tipo de urbanización poco densa y fragmentada, lo cual implica un alejamiento cada vez mayor de los objetivos de la sustentabilidad. Baste decir que a nivel agregado, en tan sólo diez años, entre 2000 y 2010, la densidad media urbana del conjunto de zonas metropolitanas del país pasó de 124.0 a 111.5 hab/ha. (Conapo, 2000 y 2010).

Paralelamente, las preocupaciones ambientales van en aumento, impulsadas entre otras cosas, por la creciente vulnerabilidad ante los riesgos de desastres naturales y por los efectos del Cambio Climático en los ámbitos nacional y local. Este cambio representa un foco primordial de alerta a escala mundial, ha estado presente en el origen de la creación y fortalecimiento de instituciones como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en el año 2000, en programas para la atención y prevención de desastres y más recientemente, en la expedición de la Ley General de Cambio Climático de 2012.

Frente a la velocidad de éstos y otros procesos desordenados, los instrumentos de planeación territorial con que cuenta el país no han sido puestos al día. Cabe mencionar, que no se dispone de un Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio actualizado que incorpore elementos tan importantes y de alto impacto territorial como los programas de vivienda social o el programa de inversión en infraestructuras, lanzado a partir de 2006 y renovado en 2013[3] y aunque la política ambiental se ha consolidado y diversificado mucho en México, no se ha dado la importancia suficiente al tema crucial de la interfaz entre el medio ambiente y la ciudad.

Las complejas dinámicas urbanas y ambientales exigen por parte del Estado, un aparato que regule el desarrollo territorial y establezca la ruta a seguir en la ocupación del territorio por distintos usos, de acuerdo a sus vocaciones y en el marco de una racionalidad claramente orientada a lograr los objetivos del “Proyecto de Territorio” que se establezca como deseable, tanto a escala local como regional y nacional.

Respecto al marco Institucional en que se desarrollan las Políticas Públicas Territoriales en México debemos reconocer, que de hecho ***no hay una política territorial explícita*** y tampoco el soporte de una visión integral consensuada y debidamente institucionalizada sobre esta dimensión clave para el desarrollo. En su lugar, tenemos un conjunto de instituciones cuya actividad incide de manera muy relevante en el desarrollo territorial, con un sinfín de instrumentos normativos que emanan de sus necesidades

[3] El último Programa elaborado fue el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial (PNDUOT) 2001-2006, publicado en el 2001 de forma simultánea al despegue acelerado de la producción masiva de vivienda social.

operativas pero cuyo conjunto, por desgracia, sufre de problemas serios que se comentarán más adelante.

Una nueva oportunidad puede surgir de la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), aunque, a juzgar por la definición de sus objetivos estrictamente orientados a la certidumbre jurídica de la tierra, (incluyendo los de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial), parece que será desaprovechada.

Problemas tradicionales y emergentes en ámbitos metropolitanos

En la evolución del proceso de urbanización en México destacan las zonas metropolitanas, su importancia numérica ha sido creciente pasando de 26 en 1980 a 59 en el año 2010, mientras que para este último año el 56.8% de la población del país residía en alguna localidad clasificada como metropolitana. Se observa también una correlación positiva entre el tamaño de las metrópolis y su desempeño económico ya que en éstas el PIB per cápita es más elevado que en el resto de ciudades de menor tamaño.

Mapa 1 Zonas Metropolitanas 2010

Fuente: Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, CONAPO, SEDESOL e INEGI

De la mano de esta evolución demográfica y económica de las metrópolis, también se constata la efervescencia de problemas nuevos y renovados en estas grandes concentraciones. Entre los temas tradicionales en la agenda

metropolitana se encuentra, en primer lugar, la provisión de servicios públicos que, por el tamaño de la población servida y por la extensión territorial de estos asentamientos requieren de recursos multimillonarios y muchas veces la adopción de tecnologías más eficientes e innovadoras. Aquí podemos mencionar la dificultad exponencial para la dotación de agua potable, el saneamiento, la distribución de energía eléctrica y el manejo de residuos entre otros.

La necesidad de toda la población de contar con una vivienda digna adquiere en las zonas metropolitanas una escala también mayor, que demanda de las autoridades una visión estratégica que contemple por un lado la reserva de suelo para el crecimiento urbano y contemple la diversidad de situaciones y de presupuestos familiares para manejar alternativas, en especial para los más necesitados. Igualmente importante es formular esquemas de financiamiento para adquisición o alquiler que permitan el acceso efectivo a condiciones de vivienda aceptables para todos los segmentos de este mercado.

La ubicación relativa de la vivienda respecto a los lugares de trabajo y a los servicios básicos como educación y salud es un aspecto clave en la calidad de vida de la población y un tema absolutamente descuidado en las políticas de vivienda en nuestro país (Eibenschutz R. y C. Goya, 2010).

La movilidad de la población entendida como su capacidad real de desplazamiento para acceder a los lugares que le son deseables, es reconocida cada vez más como una necesidad a satisfacer en el ámbito intra-metropolitano e incluso como un derecho de todo ciudadano,[4] ya que gracias a ella los habitantes pueden acceder a las oportunidades (de empleo, educación, salud, ocio etc.) que ofrece la ciudad y por el contrario, de no tener una movilidad adecuada, se mantendrán al margen de las posibilidades y alternativas de desarrollo existentes.

Una movilidad sustentable[5] incluye medios de transporte que en las metrópolis por fuerza son transportes públicos masivos, cuya infraestructura e implementación requieren inversiones cuantiosas como el metro, los trenes eléctricos o los sistemas conocidos como BRT (Bus Rapid Transit) de autobuses articulados en carriles confinados que han sido muy bien recibidos en las ciudades de América Latina y que se encuentran actualmente en operación en ciudades mexicanas como León,

[4] Cada vez se reconocen más los derechos humanos de segunda generación, entre los cuales se encuentran el derecho a la ciudad y el derecho a la movilidad. (Institut de Drets Humans de Catalunya (2011), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, ITDP (2013).

[5] Por movilidad sustentable nos referimos al enfoque centrado en los modos menos contaminantes, pero también a la consideración de elementos sociales y de planificación urbana integral. (Schiller, Preston L., 2010).

Guadalajara, Puebla, Monterrey y la Ciudad de México (Distrito Federal y Estado de México).

Los temas de transporte y movilidad así como el de la vivienda, han ocupado un lugar preponderante en la agenda de políticas públicas del Distrito Federal y de muchas otras entidades del país, que por diversos motivos que no caben exponer aquí, su solución en ámbitos metropolitanos requiere de una visión de conjunto de la ciudad y no de fragmentos de esta que responden a límites políticos.

Una gama de problemas emergentes de alcance no sólo metropolitano sino incluso regional adquieren relevancia creciente en las metrópolis. Se trata de cuestiones de tipo ambiental, de seguridad y de infraestructura de nivel regional.

Entre los primeros hay que mencionar la contaminación, particularmente la contaminación atmosférica pero también de los suelos y mantos acuíferos y la incidencia de desastres llamados "naturales", todos ellos provocados o acrecentados por la actividad humana, aunque las condiciones geográficas y meteorológicas estén vinculadas a ellos. La generación de estos problemas, cada vez más frecuentes y sus graves consecuencias, se manifiestan en territorios específicos que no corresponden tampoco, a delimitaciones administrativas como estados o municipios.

El ambiente de inseguridad que priva en México en los últimos años y los episodios que se registran en zonas urbanas y rurales del país, se despliegan en áreas gobernadas por autoridades distintas, escalando así la dificultad para perseguir los delitos y a los delincuentes, por lo que también requieren un manejo flexible de los territorios y de las competencias de sus gobiernos.

Respecto a las nuevas infraestructuras de comunicación tanto terrestre como de telecomunicaciones que cada vez son más relevantes para la funcionalidad de las metrópolis y su interconexión con la red de ciudades mundiales, hay que recordar que la nueva configuración de un espacio mundial de acumulación que está en la esencia de la globalización, se basa en la conectividad entre los nodos de la red global de ciudades. Taylor (2004) y Castells (2000). Los nodos más importantes de estas redes tienen como sede las metrópolis mundiales, de ahí su importancia estratégica en el cambio hacia la globalidad.

Gobierno en Zonas Metropolitanas, un reto mayúsculo

Derivado de lo anterior, un común denominador en la búsqueda de un mejor desempeño metropolitano en todos los aspectos de su agenda es el que se refiere a la forma de gobernar estos espacios. La preocupación constante

es encontrar las formas de administrar y de gestionar eficientemente todos los asuntos metropolitanos, cuando se trata de una aglomeración de unidades administrativas menores con atribuciones sobre el desarrollo urbano y territorial. La inquietud sobre la mejor forma de gobernar las metrópolis nace precisamente en la falta de correspondencia entre la geometría variable de los problemas, -es decir las formas y límites de las áreas o polígonos en donde éstos se originan, donde se manifiestan sus consecuencias e impactos y donde se localizan las soluciones posibles-, y la geometría que dibujan los límites de estados y municipios que poseen atribuciones sobre ellos.

La contaminación atmosférica derivada de procesos industriales o por vehículos automotores se disemina por los vientos en áreas distintas de la ciudad, o el tema de la población que se desplaza cotidianamente entre municipios o entidades para ir al trabajo son buenos ejemplos de esto, ya que es, cuando menos, ineficiente la intervención sobre estos problemas, cuando se gestionan exclusivamente en demarcaciones menores que fragmentan el espacio.

El abanico de opciones posibles para gobernar las metrópolis es muy amplio y ha sido ensayado en diversas partes del mundo con mayor o menor éxito. Las alternativas se despliegan entre dos extremos: el de un gobierno centralizado metropolitano con competencias específicas o múltiples y los gobiernos totalmente divididos derivados de los procesos de descentralización, estos últimos apoyados en la idea de que lo mejor son los gobiernos de proximidad cercanos al ciudadano, que en nuestro caso son los municipios.

Nuestra preocupación renovada, desde los años setenta hasta la fecha, es la construcción de un arreglo gubernamental adecuado al contexto político mexicano. La elección, de entre la gama esbozada, deberá responder a nuestra condición federal y adaptarse a la forma de gobierno que nos hemos dado los mexicanos, por lo que en principio parece inadecuado acercarse a la constitución con una autoridad metropolitana central con una o múltiples funciones. Las autoridades estatales, ampliamente dotadas de atribuciones equivalen, de hecho, a un nivel regional al interior del cual se pueden tomar decisiones que rebasen los límites del municipio. Los esquemas de coordinación y/o colaboración ínter municipal que se han multiplicado en distintos lugares y momentos, han probado su eficacia en la solución de problemas urbanos y ambientales.

Recurrir a la innovación o a la réplica de experiencias exitosas de relaciones intergubernamentales (RIG) haciendo uso del asociacionismo y las instancias de colaboración, aunque todavía poco explorada, se anuncia como una vía prometedora en la solución de muchos de los retos metropolitanos. Cabe anotar las ventajas de esta alternativa en cuanto a flexi-

bilidad para adaptarse a espacios de geometrías diversas, de acuerdo al aspecto que se busque atender. (Ugalde V. 2010).

Ante los limitados logros alcanzados en cuanto a la gestión metropolitana, se han impulsado propuestas apoyadas en análisis de la realidad mexicana y de las limitaciones que enfrenta el marco normativo para actuar eficazmente. Entre los más notables están la instalación de *Consejos y Comisiones para el Desarrollo Metropolitano,* que son instancias de coordinación gubernamental con amplia participación en las metrópolis; la formación de *Institutos de Planeación*, como grupos técnicos profesionales responsables de la planeación integral y a largo plazo de las metrópolis,[6] la creación de *Agencias Metropolitanas de Desarrollo* y empresas de servicios, cuya finalidad es incorporar, bajo distintos esquemas o contratos, nuevas formas de gestión y gerencia pública en el desarrollo económico metropolitano.

Igualmente importante ha sido la creación de *Observatorios* para integrar y operar sistemas de información sobre la evolución de los procesos metropolitanos, y por último, pero de gran relevancia, la constitución de *Fondos* para el financiamiento de proyectos de alcance metropolitano que en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, han permitido llevar a cabo diversos proyectos de interés común para el DF y el Estado de México. Todos estos instrumentos de gestión implican la coordinación entre autoridades municipales y entre estas y las estatales y federales para lograr concretar acciones, proyectos y programas de mediano plazo que atañen a las poblaciones y territorios de las diversas unidades político-administrativas en las metrópolis.

II. Sobre la urgencia del Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial y la planeación metropolitana.

El rápido esbozo de algunos de los más importantes aspectos metropolitanos expuesto en las páginas anteriores no estaría completo sin aludir al tema obligado de la planificación y el ordenamiento de los territorios metropolitanos, ya que una primera exigencia, ineludible para los gobiernos de estas grandes concentraciones poblacionales, es la tarea planificadora. El objetivo de estos trabajos es concebir y proponer una organización espacial y funcional de la metrópoli que permita asegurar a mediano y largo plazo, las condiciones óptimas y más perdurables, para la vida cotidiana y las actividades económicas.

---

[6] Una experiencia son los institutos municipales de planeación creados a partir del año 2000, aunque algunos precursores nacieron al final de la década de ochenta y durante los años noventa.

Breve reseña de la planeación metropolitana

TABLA 1. ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO

PERIODO	OBJETIVO	ACONTECIMIENTOS RELEVANTES	ESTRUCTURA JURÍDICA	CREACIÓN DE INSTITUCIONES
1930-1940	-Ordenar el crecimiento físico de las ciudades cuya población había desbordado los centros urbanos tradicionales. -Promover una estructura urbana con la idea de organizar funcionalmente a la ciudad mediante el trazo de redes de infraestructura y de transporte, agua, saneamiento y electricidad.	-Desaparición de municipalidades autónomas. -Creación del Departamento del Distrito Federal en 1929. -Puesta en marcha del manejo centralizado de la ciudad.	-Ley Nacional de Planeación (1930). -Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California (1933). -Plan Sexenal (1934-1940). -Plan Regulador para la ciudad de México (1940).	
1950-1980	Se enfocó en ordenar los efectos del crecimiento con distintas medidas, entre ellas la coordinación de las grandes inversiones de infraestructura y equipamiento.	-Construcción del Metro de la Ciudad de México, cuya primera línea entró en operación en 1968. -Explosión demográfica y urbana. -Se extendió con gran rapidez la periferia urbana irregular sin una visión en conjunto.	-Creación de la primera Ley de Asentamiento Humanos (1976). Figura por primera vez el término de "conurbación". -Modificaciones constitucionales en los artículos 27,73 y 115 para dar aliento renovado a la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.	-Se forma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).
1980-2000	Bajo el efecto del reforzamiento del pensamiento neoliberal, se adopta un enfoque más flexible, disminuyendo el énfasis espacial para favorecer la mayor atención a las condiciones sociales y la eficacia económica	Se trabaja en la elaboración y actualización constante de planes de desarrollo urbano y metropolitano	-Se expide la Ley de Planeación que reforma la de 1930. -Expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental. -Se modifica el marco legislativo al emitirse una nueva Ley General de Asentamientos Humanos (1993). -Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (1998).	-Creación de Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES). -La SAHOP se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), posteriormente se transforma en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). -Surge la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). -Creación de Comisiones Metropolitanas, en particular en 1995 se crea la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH).
2000 a la fecha	-Integrar problemas económicos, dimensiones ambientales y objetivos de cohesión social en la concepción del desarrollo urbano y metropolitano. -Incorporación de temas de transporte, vivienda y desarrollo económico.	-Debilitamiento de la planificación urbana y fortalecimiento a los aspectos ambientales. -Impulso a la construcción de viviendas de interés social. -Programas de inversión en infraestructura 2006-2013. -Creación de fondos metropolitanos (2006).	Ley General de Cambio Climático (2012)	-Creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Ambientales (SEMARNAT), antes SEMARNAP, el 30 de noviembre del 2000. -En el 2013, surge la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Fuente: Actualización a partir del artículo Negrete Salas, María Eugenia, "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", en Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen II Desarrollo Urbano y Regional,* México, El Colegio de México, 2010, pp. 173-212

En la tabla 1, aparecen de forma resumida las etapas recorridas en cuanto a la planeación territorial desde sus inicios alrededor de 1930, resaltando las reformas de 1976, cuando es reconocido el proceso de conurbación y metropolización en el país y se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), lo cual marca el inicio de un período de auge de la planeación territorial en todas las entidades de la República. Con vaivenes se fue desarrollando esta actividad y se fueron reconociendo los nuevos retos territoriales, creando y rediseñando nuevas instituciones, hasta que en 1993 se modifica el marco legislativo al expedirse una nueva Ley General de los Asentamientos Humanos, sin embargo, en cuanto a la cuestión metropolitana la nueva ley (vigente) no ha avanzado lo suficiente al dejar en términos muy laxos y voluntarios las atribuciones de la Federación y de los municipios para "participar en la planeación y regulación de zonas conurbadas" y dejar, sólo como posibilidad, los mecanismos de colaboración. Así, en el artículo 12, se señala que:

"La federación, y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera (Diario Oficial de la Federación del 21 de Julio, 1993).

Con base en estas disposiciones jurídicas, en diversas metrópolis del país se trabaja en la elaboración y actualización constante de planes de desarrollo metropolitano. Estos esfuerzos, sin embargo han tenido resultados de éxito relativo.[7]

A partir del año 2000, haciendo honor al cambio en el partido gobernante, se observan procesos contradictorios de debilitamiento de la planeación urbana y despegue de la actividad de construcción de viviendas de interés social, a la vez que se fortalece la atención a los aspectos ambientales. Pero tal parece que la potencialidad que implica la introducción del tema del medio ambiente también ha sido desviada. Por ser el medio ambiente resultado de la interacción entre el hombre y la naturaleza, debería considerarse ante todo como un factor de cohesión social y de atractividad económica para los territorios, por su capacidad de repercusión en materia de desarrollo local, y no tanto como un factor generador de restricciones para las actividades humanas, tal como se lee ahora mismo.

[7] El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha sido escenario de experiencias paradójicas. En 1995 el Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL, y los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal, suscriben el Convenio de Coordinación para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana, que da origen a la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), cuyo trabajo conjunto cristaliza en 1998 con la aprobación del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). Sin embargo, este Programa no se aplica en la práctica, como resultado de la interacción de numerosos actores con intereses diversos y generalmente opuestos.

En comparación con la planificación de etapas anteriores, los planes más recientes pasaron de una organización espacial, basada en infraestructuras y zonificaciones funcionales a otra concepción de desarrollo metropolitano más compleja que, poco a poco, va integrando problemas económicos, dimensiones ambientales y la búsqueda de objetivos de cohesión social. La orientación de los planes ha variado, al tiempo que han aparecido nuevos temas: de un acercamiento puramente espacial se pasó a otro sectorial (transporte, vivienda, actividad económica) el cual se fue agudizando y después, cada vez más a una orientación por programas, desvinculados entre sí, que corresponden a objetivos específicos, (movilidad, equidad, competitividad), con horizontes temporales más próximos que sin embargo facilitan su aplicación y agilizan los procesos de seguimiento y evaluación.

Instrumentos específicos de planeación metropolitana: una evaluación crítica

Los instrumentos que integran actualmente el sistema de planificación territorial del país, con sus cualidades y defectos tienen su correlato, y algunos de ellos una visibilidad mayor, en el contexto de la planeación metropolitana.

Una revisión, bastante exhaustiva, llevada a cabo en un estudio reciente (Paquette V.2013), revela que, más allá de la amplia cobertura de las políticas públicas territoriales, resultado de esfuerzos sostenidos durante muchas décadas en la materia, un problema evidente consiste en la ***sectorización excesiva*** que dispersa, multiplica y muchas veces duplica los programas y acciones que se aplican a las mismas poblaciones, inhibiendo las sinergias positivas y desperdiciando esfuerzos y recursos. Esta sectorización excesiva se observa particularmente, aunque no únicamente, entre lo urbano y lo ambiental.[8]

Tal problema se acompaña también de una ***falta de transversalidad*** manifiesta en la ausencia, casi total, de acciones coordinadas entre instituciones de la administración pública, producto de la débil y muchas veces confusa jerarquización entre ellas. El tema de la subordinación y de la articulación de todos los instrumentos de planificación territorial existentes es otro elemento relevante de cualquier sistema de planificación que, sin embargo, resulta indefinido en el mexicano. Por el gran número de planes y programas existentes, este aspecto cobra una importancia estratégica para lograr la compatibilidad entre todos ellos. Al igual que en las zonas metropolitanas, la superposición de zonificaciones y la segmentación de autoridades son el telón de fondo de muchas decepciones y de magros resultados de la aplicación de múltiples programas.

[8] Cabe mencionar el caso bastante excepcional de la Ciudad de México, en donde se ha realizado en esfuerzo destacable para vincular los temas urbano y ambiental en una estrategia integral, a través del innovador Plan Verde que elaboraron las autoridades del Distrito Federal. Sin embargo, este esfuerzo nunca logró la escala metropolitana.

Pero quizá el defecto más notable de nuestro sistema de planificación territorial sea la ***multiplicación de los Ordenamientos Territoriales*** en un contexto de crisis del sector de Desarrollo Urbano.[9] La formulación del Ordenamiento Territorial Nacional, que permita la ocupación ordenada y uso del territorio a largo plazo, estableciendo ***de forma coherente*** las grandes orientaciones del desarrollo territorial a mediano y largo plazo, así como los criterios, parámetros y condiciones con que se ha de aplicar en la totalidad del territorio, no puede ser sino uno sólo, al cual deben adherirse todos los planes en sus diversas escalas territoriales (estatales, municipales, locales y metropolitanas), así como los diversos programas sectoriales.

Sin embargo en México, esta tarea está encargada simultáneamente al sector de Desarrollo Urbano, al de Medio Ambiente y al de Turismo en sus respectivas secretarías; hecho derivado de la excesiva sectorización, agudizada a partir del año 2000, que alcanza este tema y se manifiesta en una tendencia a la multiplicación de ordenamientos temáticos del territorio, que no obedecen a una coherencia clara ni a un esquema de jerarquización entre ellos.

De cara a esta evolución de la planeación metropolitana los planes siguen siendo indispensables. La existencia de un plan de desarrollo metropolitano vigente, aún con estas características de flexibilidad y con un carácter más consultivo que coercitivo o restrictivo, pero ***donde se plasman objetivos, programas y escenarios claros*** se ha convertido en un elemento de valoración de las metrópolis, pues constituye siempre una referencia que, en principio, refleja las preocupaciones fundamentales ambientales y sociales de los gobiernos que las rigen. Pero a pesar de su carácter consultivo, el distanciamiento no debería ser tal que se perdieran tanto la visión y los objetivos generales como la estrategia prevista para hacer uso de los recursos con una perspectiva sostenible en el mediano y largo plazo.

Hoy en día, la estrategia real de transformación del espacio metropolitano ya no es el plan, sino los proyectos específicos conocidos en la literatura como “Grandes Proyectos Urbanos” que se negocian entre actores públicos, privados y locales, incluyendo la participación de la sociedad civil. Estamos frente a la crisis de los planes comprensivos que son sustituidos por proyectos como principal forma de intervención urbana. Su alejamiento de los planes comprensivos se apoya en argumentos de “excepcionalidad” de los mismos por su tamaño, por su urgencia, por ser emblemáticos o eficientes, etc. El objetivo de estos proyectos son

[9] Muestra de este contexto de crisis del sector es que la capital del país, una de las principales megalópolis del mundo, padece la ausencia de un Programa de Desarrollo Urbano actualizado, al igual que ocurrió para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2006-2012, lo cual representa un gran vacío normativo.

los “lugares” y no la población, por lo cual los objetivos sociales de la planeación se van convirtiendo en retórica social.

Estos proyectos urbanos a gran escala y su gestión corresponden a esquemas de gobernanza que soportan el desarrollo manejado por el mercado, pues se busca principalmente el beneficio económico en proyectos de alta rentabilidad. Así, las estrategias de renovación urbana se traducen en grandes “eventos internacionales” y “proyectos de gran escala”, muchas veces vinculados a los anteriores, y no en la reestructuración social como marco que busque el empleo y el ingreso para todos, por lo cual el resultado es que se enfatizan la desigualdad y la exclusión. Con las particulares que estos Grandes Proyectos presentan, no cabrían, sin embargo, si contravinieran la coherencia y orientación del Ordenamiento Territorial correspondiente.

Comentario final

Contar con el diseño e implementación de una estrategia de Ordenación del Territorio integral es condición *sine qua non* para alcanzar objetivos de reducción de las disparidades espaciales existentes en el país, fomentar el desarrollo y la integración de los territorios con importantes rezagos y consolidar la competitividad de regiones y ciudades. Más que un marco normativo inflexible, su diseño y construcción deben permitir la incorporación de nuevos temas que lo vayan enriqueciendo y renovando.

La viabilidad de esta tarea dentro del marco actual de política territorial es cuestionable, por la existencia de vacíos importantes y la multiplicidad de instrumentos de naturaleza y estatus distinto, faltos de articulación y jerarquización a que se ha hecho alusión.

En el ámbito metropolitano, para un mejor gobierno en éstas áreas, es necesario, además de lo anterior, el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación y el “Plan de Ordenación Metropolitana”, resultado de un proyecto de territorio consensuado entre los actores y con visión de largo plazo. La escala intermunicipal jugará un papel cada vez más importante en materia de planificación y gestión territorial para enfrentar los crecientes retos sociales y ambientales del país y sus zonas metropolitanas.

Referencias

Castells, Manuel, *The Information Age: Economy, Society, and Culture, Vol. I, The Rise of Network Society,* 2ª ed, Oxford, Blackwell, 2000.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, ITDP, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012,* México, 2013.

CONAPO, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.

----------, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000*, México, Consejo Nacional de Población, 2000.

Eibenschutz R. y C. Goya. "Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones", en: Iracheta A. Y E. Soto (comp.*) Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional de México*, Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano, México, El Colegio Mexiquense, 2010

Garza Gustavo, *La urbanización de México en el Siglo XX,* El Colegio de México, 2003.

Institut de Drets Humans de Catalunya, *El Derecho a la Ciudad,* Serie Derechos Humanos Emergentes No. 7, Barcelona, 2011.

Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación del 21 de Julio, 1993, art. 12.

Negrete Salas, María Eugenia, "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", en: Gustavo Garza y Martha Schteingart (coords.), *Los grandes problemas de México*, *vol. II, Desarrollo Urbano y Regional*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 173-212.

Paquette Vassalli, Catherine (coord.), *Planificación territorial integral en México ante los retos de la sustentabilidad y del cambio climático: aplicación pilotopara el municipio de Campeche*, México, Institut de Recherche pour le Développement/Agence Française de Développement, 2013.

Shiller, Preston L., "A highly mobile planet and its challenges: Automobile dependence equity and inequity", en: *An introduction to sustainable transportation: policy, planning and implementation,* Preston L. Schiller, Eric C. Brunn and Jeffrey R. Kenworthy, Londo, Washington, 2010

Taylor, Peter J., *World City Network: A Global Urban Anaylisis*, Londres y Nueva York, Routledge, 2004.

Ugalde, Vicente, "Notas y comentarios. Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", en: *Estudios Demográficos y Urbanos,* vol. 22, núm.2, 2007, pp. 443-460.

Revista de Administración Pública

INAP

Cuenca de México: La construcción institucional del territorio

Antonio Rosique Cañas

"La geografía se aprende por los pies"
Pual Vidal de la Blanche[1]

1. Introducción

Dadas las capacidades racionales del hombre, cualquier *espacio* que le sirvió para subsistir, éste lo adaptó y le agregó ciertos artificios, hasta convertirlo en su refugio territorial; ese fue el punto de partida de la humanidad para llegar al estadio superior de la civilización.[2] Cuando ese *espacio* dejó de ser un *medio ambiente físico* natural,[3] para convertirse en *medio ambiente artificial*, o sea, *territorio* humano, entonces éste queda sujeto a las instituciones del hombre: normas, reglas, incentivos, restricciones, valores y estructuras.[4] Después de mucho tiempo, ese territorio, físi-ca

* Post-doctorado en Government & Public Policy en The University of New Mexico, Sociólogo, Maestro en Administración Pública y Doctor Ciencias Políticas y Sociales con Mención Honorífica por la UNAM. Actualmente es Presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., Miembro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

1 Citado por Daniel Hiernaux en la introducción del libro *Construyendo la geografía humana* (Hiernaux, 2010:7).

2 Lewis H. Morgan habla de seis estadios étnicos por los que pasó la humanidad para llegar al estadio de la civilización; salvajismo y barbarie fueron estadio anteriores y necesarios para superar el duro régimen que la naturaleza le impuso al hombre para lograr subsistir (Morgan, 1980:77-98).

3 Hay tres grandes universos del medio ambiente: 1. El medio ambiente natural, el físico o el mundo de la naturaleza. 2. El medio ambiente artificial, creado por la humanidad en el ámbito de las cosas: las ciudades, medios de comunicación, presas, etc. 3. El medio ambiente social y cultural (Molero en Rosalío Wences Reza, *et al*, 2005:20-21).

4 March y Olsen le dan énfasis a las normas derivadas de las instituciones con el fin de comprender mejor cómo funcionan y cómo determinan o moldean el comportamiento individual (Peters, 2003:37).

y socialmente, termina convirtiéndolo en *espacio urbano.*[5] Esas transformaciones físicas (urbanización), son la antípoda del medio rural, que terminan convirtiéndolo en *ciudad*, que aprovecha los recursos bióticos y abióticos del entorno, pero con tal irracionalidad que pone al planeta entero en riesgo ambiental.[6]

> *"El hombre es el único ser de quien se puede decir que ha logrado el dominio absoluto de la producción de alimentos que, en el punto de partida no era más suya que de otros animales. Al no haber ampliado las bases de subsistencia, el hombre no hubiese podido propagarse hasta otras zonas que no proveyeran la misma clase de alimentos, y, luego, por toda la superficie de las tierra"* (Morgan, 1980: 90).

En el prolongado devenir de la evolución de la especie humana, y dada la variedad de situaciones geográficas en que vivió, entre el salvajismo y la barbarie, Morgan registra varios avances técnicos y culturales, que gradualmente, más allá de la pesca, se van adentrado en la domesticación de algunos animales, cereales y hortalizas (Morgan, 1980:92-93). Eso lo llevó al control y *construcción de territorios*, en el sentido en que lo plantea Gilberto Giménez más adelante; de ahí la importancia de analizarlo a partir de la *geohistoria* que propone Soja.

En la experiencia del hombre en su tránsito hacia la civilización:

> *"No debe confundirse la adopción de la agricultura con la adopción de la vida sedentaria. Es costumbre contrastar la vida asentada del agricultor con la existencia nómada del 'cazador sin hogar'. El contraste es bastante artificioso. En el siglo pasado las tribus cazadoras y pescadores de las costas del Canadá, en Pacífico, poseían aldeas permanentes con casas de madera importantes, adornadas y casi lujosas (….). Si bien el cultivo de agricultura nómada hortense es la forma más primitiva, no por ello es la más simple ni la más antigua (….). Bajo las condiciones de irrigación natural, el agricultor no necesita ser nómada. Puede cultivar año con año, la misma parcela que es inundada por la avenida entre una cosecha y otra." (Child, 1992:92-94)*.[7]

[5] Para Soja el *especio urbano* se comprende desde de la *geohistoria*, pues ésta enfatiza la inseparabilidad de la geografía y la historia, su necesaria, y con frecuencia problemática, interrelación. El *espacio urbano*, hace referencia a la ciudad, en tanto fenómeno histórico-social-espacial que específica las relaciones sociales, de las formas de construcción y de la actividad humana en una ciudad y su esfera geográfica de influencia (Soja, 2008:36).

[6] Nos referimos a depredación ambiental, contaminación, cambio climático y calentamiento de la tierra, que en parte tienen causas antropogénicas, por la quema de carbón que aporta gases que destruyen la capa de ozono de la estratósfera, propiciando más energía calorífica, haciendo cambiar el clima, con devastadoras consecuencias para la vida vegetal y animal (Delgadillo, 2001).

[7] El mismo Gordon Child (1936) asegura que los grupos humanos recolectores de alimentos ya veían en esos territorios algo que les pertenecía y del cual había que tomar control, sobre todo si eran sustentables permanentemente (Child, 1992:89).

Esto nos da una idea de la diversidad de situaciones que vivió el hombre en su tránsito de cazador-recolector a agricultor primitivo, pues dependiendo del hábitat, éste se hacía sedentario o no, según las condiciones ambientales del territorio y la actividad que elegía en ese lugar para su subsistencia.

Para efecto del desarrollo político del territorio, Robert Lowie (1920) parte del hecho de que la Grecia Antigua fue la primera sociedad occidental, que en su tránsito del último estadio de la barbarie, hacia la civilización, la sociedad reconoce ya al individuo como parte de un municipio, un distrito o un núcleo político espacial mayor, ya no, como parte de un estirpe, o sea, de un grupo de parentesco, como ocurría en los estadios de barbarie anteriores (Lowie, 2001:268).

De acuerdo con Child lo que sucedió allí fue la forma más avanzada de revolución urbana hasta su época; el valle del Nilo, Mesopotamia, Atenas, Roma y varias otras ciudades, dieron muestra de que la revolución neolítica, ésa donde aparecieron las primeras formas de agricultura, había sido superada; ahora lo que venía, era la construcción sociopolítica de la espacialidad conocida como ciudad (Child, 1992:173-218).

De hecho, en la Grecia Antigua, fue hasta el siglo V a. C. que se superó la organización gentilicia, propia de la barbarie; Clístenes (509 a. C.), legislador ateniense muy distinguido, fundó el "segundo plan de gobierno humano", que todavía sirve a las civilizaciones modernas; él colocó el sistema político ateniense sobre las bases que perduraron hasta el fin de su existencia como estado independiente; a partir de su legislación las *gentes*, *fratrias* y *tribus* fueron privadas de su influencia; sus poderes les fueron cedidos al *demos a la tribu local* y al *estado*, desde entonces, fuentes de todo poder político.

> *"Clístenes dividió el Ática en cien demos o pueblos, deslindado cada uno por mojones y límites y distinguido por un nombre. Se impuso a todo ciudadano el deber de ser registrado, con sus propiedades y bienes, en el demos de su residencia. El registro era el testimonio y el fundamento de sus fueros civiles. El demos desalojó al naucrarie.*[8] *Sus habitantes eran un cuerpo político organizado, con poderes de gobierno propio, como un municipio americano moderno". (Morgan, 1980:301).*

[8] El *naucrarie* fue el incipiente *demos* o pueblo que debía ser la base territorial con plena madurez institucional, el grande fundamento del segundo plan de gobierno humano. Esta institución en su plenitud, dio encarnación orgánica al sistema político creado por el pueblo, en ejercicio de la democracia para gobernarse. Doce *naucraries* formaban un *trittyes*, circunscripción territorial más grande, aunque no estaban necesariamente contiguos. Fue de igual manera, germen del distrito, la agregación territorial mayor, en escala ascendente, hasta formar el municipio (Morgan, 1980:295).

A partir del *demos*, se organizaban distritos geográficos mayores, hasta el más elevado nivel territorial del Estado o República, constituida por diez tribus locales o distritos. La Asamblea de ciudadanos se reunía en la Acrópolis, donde fue construido el emblemático edificio del Partenón en tiempos de Perícles.[9]

Entonces los atenienses pactaron su "segundo plan de gobierno humano" con base en el territorio y la propiedad. La invención del municipio y la organización de sus habitantes en cuerpo político, fue el punto de partida para la organización territorial de aquella ciudad-Estado (Morgan, 1980:302-304). Ese fue el régimen (*politia*, gobierno de muchos) para el cual Aristóteles expresaba su beneplácito, toda vez que veía en aquella constitución, la estructura que daba orden a la *chivitas "*estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo, de la autoridad soberana" (Rosique, 2007:8).

Por su parte, la fundación de Roma aproximadamente en el año de 753 a. C., fue llevada a cabo por tribus muy pobres en ideas políticas, a pesar de sus antecedentes federalistas; la confederación de aquellas tribus agricultoras que poseían manadas de animales domésticos, compuesta de *gentes* que ocupaban zonas separadas, nunca alcanzaron la unidad de propósitos ni la fuerza suficiente para lograr algo más que la conservación de una existencia independiente.[10]

Pero de acuerdo con Morgan:

> *"Siguiendo el camino de las tribus atenienses y concentrándose en una ciudad, lograron con trabajo, durante cinco generaciones, un cambio similar y completo de su plan de gobierno, de una organización gentilicia a una organización política"* (Morgan, 1980: 309).

La posesión de tierras en común fue costumbre milenaria de esas tribus en sus estadios anteriores de barbarie y en el caso de las latinas, fue

[9] Hippodamos, oriundo de Mileto (498-408 a. C.), fue quien llevó a cabo la construcción de Atenas, creando un trazado urbano totalmente novedoso. Aristóteles nos habla de él como el primer teórico y práctico de una lógica distribución de la ciudad y lo consideraba el primer urbanista con criterio científico y riguroso; a partir de esta manera de diseñar el espacio urbano, es que la mayoría de las ciudades occidentales fueron construidas a partir del Renacimiento.

[10] "Entre los siglos X y VII a.C., Italia central estaba poblada por los dos grupos principales en que se dividían los italianos: los osco-umbros y los latinos. *Latium Vetus* (el antiguo territorio del Lacio) estaba poblado por etruscos, volscos, sabinos, ecuos, rútulos y ausonios. Vinieron de diferentes áreas de Italia central, incluyendo Toscana, Marcas y Liguria." *Fundación de Roma* (24 jul 2013): http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_de_Roma

también un uso generalizado tener tierras para cada *tribu*, para las *gentes* y para cada *hogar*, sin desconocer que también hubo formas de propiedad privada desde la época de Rómulo, hasta que apareció la "propiedad privada absoluta"; de hecho se trata de un engendro institucional que se consolida en el estadio de la civilización. A pesar de ello, la *casa* mantuvo su campo, igual que la *aldea*, cultivándolo como campo patrimonial, que más adelante fue reconocido como parte de los elementos de un cuerpo político (*civitas populus*). Todos esos elementos prepararon el camino para el nuevo régimen político: el paso de un gobierno basado en personas y relaciones personales (social), a otro basado en el territorio y la propiedad privada (político-administrativo); así, Roma se jugó su paso de la barbarie a la civilización. Roma estuvo dividida en dos clases: el *populus* ligado a *gentes* y los *plebeyos* libres y parte del ejército, pero a falta de filiación gentilicia, no tenían derechos políticos; obviamente las *gentes* se mostraron siempre reacias a reconocer su completa igualdad, de ahí que la organización social de Roma se resolvía con base en gentes y no con base en el territorio o la propiedad (Morgan, 1980:328 y 344).

Esa situación de desigualdad social políticamente era riesgosa, por eso Servio Tulio se dio a la tarea de instituir el nuevo régimen basado en tres cambios principales: sustitución de privilegios de las gentes, por el de clases constituidas por su riqueza; el desplazamiento de la *comitia curata*, órgano de representación de las *gentes*, por la *asamblea popular* y, la creación de cuatro barrios o distritos en lugar de tres (municipios), limitados y denominados como áreas territoriales en donde los individuos registraban sus nombres y bienes, además de contribuir en todos los fines de la organización civil y militar (Morgan, 1980: 355).

> *"Bajo este sistema, Roma se enseñoreó del mundo. El elemento de propiedad que ya adquiría importancia, fijaba su carácter. Éste había dado relieve a la aristocracia y a los privilegios, los que supieron aprovechar la oportunidad para desviar en gran medida el contralor del gobierno de manos del pueblo y entregarlo a los hombres más acaudalados" (Morgan, 1980:355).*

Dado su carácter fundacional, el municipio de Roma conquistó desde un principio una posición céntrica en el gobierno de la República, al cual estaban subordinadas todas las demás zonas; de hecho, con el tiempo Roma se convirtió en un gran gobierno municipal, con poder expandido en toda Italia y con tentáculos militares, políticos y administrativos, hacia las tres provincias conquistadas de Europa, África y Asia.[11]

[11] Posteriormente, el ayuntamiento urbano, se conoce como fenómeno extendido únicamente en Occidente desde el primer milenio a. C.; siempre se trató de un asentamiento industrial-mercantil edificado sobre una fortaleza, con mercado, tribunal y derecho, por lo menos parcialmente propio, con carácter de asociación, autonomía y autocefalia, administrado por autoridades, incluida la burguesía (Weber, 2002:949).

De esa manera, "la prepotente Roma", se convirtió en la voz dominante del nuevo plan del gobierno de la República y el centro del Estado que mantenía organizado al pueblo a través del ejército, al cual pertenecían todos sus ciudadanos y por las relaciones institucionales que el Estado tenía con los demás municipios peninsulares, dándole a Roma forma de metrópoli central, con la cohesión suficiente para mantener unida a la República (Morgan, 1980:359-361).

El mal principal de Roma, fue gobernar orientada por los intereses de los propietarios ricos, sin tomar en cuenta suficientemente, las necesidades populares que quedaron subordinadas en todos sus territorios, al lado de las tribus bárbaras migrantes asentadas a las orillas de Roma; todo eso ocurrió gracias al poder y alianza entre el senado y el gobierno central de Roma.

Aristóteles ya había previsto que la oligarquía era una de las formas malas de gobierno, mientras que Polibio (s. II a.C.) pensaba que con las formas mixtas de gobierno se podía lograr estabilidad, ya fuera por vía de la violencia o del consenso. Pero desde Platón hasta Polibio había consenso en el sentido de que todo régimen está sujeto a tres ciclos: "crecimiento, florecimiento y decadencia" (Rosique, 2007:11-12).

Roma cerró ese tercer ciclo de la decadencia, cuando en 410 a. C., Alarico y sus soldados bárbaros en tres días destruyeron Roma, en un momento en que la administración y el mismo emperador Honorio hacía varios años que ya no residían allí, estaban en Ravena desde el 404 a. C. (Montes de Oca en San Agustín, 1978:x).

2. Teoría y práctica de los territorios en la modernidad

Al igual que el de la Roma Antigua, los sistemas de división territorial de la Grecia Antigua son muy similares a los de las naciones actuales; por ejemplo el municipio, el condado o provincia, el estado-nación, cada uno tiene organización de cuerpo político con poderes de gobierno propio local; esto lo podemos encontrar en Inglaterra, Estados Unidos, Francia o México. A partir de que las sociedades alcanzaron un cierto grado de civilización, el territorio delimitado política y administrativamente, se convirtió en el referente sobre el cual el hombre se comprometió colectivamente en la construcción de espacios, territorios, ambientes, hábitats de manera colectiva, con centros ceremoniales, plazas públicas, calles, parques, barrios, ciudades, metrópolis, megalópolis, etc. (Soja, 2008:33).

Para la etapa de las revoluciones industriales en Manchester y Chicago durante el siglo XIX, esas ciudades fueron los primeros espacios urbanos "de importancia socialmente producidos, casi en su totalidad, por las prácticas socio-espaciales del capitalismo industrial", modo de producción

basado en la *propiedad privada absoluta* instituida en Roma y que tanto cuestionó Marx, pero que en Inglaterra y Estados Unidos fue apoyada por a dominante ideología liberal:

> *"por su parte, "Chicago fue a la segunda mitad del siglo XIX, lo que Manchester fue a la primera: un laboratorio urbano, relativamente despejado para el examen de la formación de la ciudad capitalista industrial y su espacio urbano reflexivo"* (Soja: 2008:127 y 135).

Lo anterior es importante, porque en nuestros tiempos se habla de los poderes fácticos que determinan la manera en cómo se producen estratégicamente los "territorios inteligentes" que hacen posible alcanzar los más altos niveles de productividad, competitividad e innovación en las sociedades globalizadas de la información (Castells, 2000:66).

A propósito de la ciudad y particularmente la ciudad industrial con chimeneas, que proliferaron por todo el planeta durante el siglo XX, además de poner en marcha varios cientos de millones de automóviles con motores de combustión interna, Graizboard nos dice algo que puede ser ilustrativo a propósito del manejo irracional de los territorios humanos dominados por la "urbanización total" prevista por Lefèbvre:

> *"Un sitio de rasgos antropogénicos inconfundibles es aquel en el que los materiales existentes son producto de una drástica alteración de sus propiedades físicas y biológicas originales modificadas por la acción humana. Esta podría ser una forma de caracterizar la ciudad, el producto artificial de mayor escala producido a lo largo de la historia del hombre. Pero el impacto a través de cambios espacio-temporales en el ambiente, ya sean positivos o negativos, no ha sido causado sólo por acciones humanas sino también producto de la actividad natural o abiótica (eventos geológicos o meteorológicos)". (Graizboard, 2013).*

Lo que quiero decir, aunque parece obvio, es que el territorio visto como producción humana, se convierte en objeto central de estudio de la *geografía humana*, ésa que nos enseñaban nuestros maestros en los primeros años de párvulos, pero ahora en su versión postmoderna: menos descriptiva, pero más analítica y crítica.

Introduciéndonos entonces en el estudio del territorio (urbano), que sirve de escenario histórico para la fundación de ciudades emblemáticas como lo es hoy la Ciudad de México,[12] nos imbricamos con las aportaciones del

[12] John Julius Norwich incluye en su magnífica obra ilustrada*, "Las setenta grandes ciudades de la historia"*, a la Ciudad de México. Las páginas que le dedican incluyen un cuadro por lo que Felipe Fernández - Armesto en su introducción dice: *"Por detrás de la plaza principal de la Ciudad de México, pintada en 1695 por el entonces pintor de moda en toda América, asoma un volc*án, un recordatorio de que el es*plendor de la ciudad estaba a merced de dios."* (Fernández en Norwich, 2010:192).

nuevo institucionalismo,[13] porque es una de las formas de adentrarnos en la comprensión del sentido simbólico del espacio, de la territorialidad, del lugar donde ocurren las cosas que le importan al hombre y su sociedad, pues al fin, las ciudades surgen del entorno rural natural y quedan sujetas a las instituciones que el hombre diseña para que éstas funcionen de acuerdo a sus necesidades (Lindón, 2010:66).

Antes de ser territorio humano, es un espacio en estado natural que sirve de hábitat para vegetales silvestres y animales salvajes, ajeno a las instituciones humanas, pero una vez elegido como el lugar de asentamiento humano, ese espacio rural, gradualmente se va convirtiendo en un entorno del hombre, por lo tanto, pasa a conformar el entorno de sus asentamientos, como una suerte de unidad funcional territorial, pero ahora, contenciosa de instituciones, reglas y constreñimientos económicos, políticos, sociales y culturales, puesto que se convierte en patrimonio del grupo humano que toma control de todo lo que en él puede ser distribuido, asignado o poseído, para usufructuarlo en beneficio del grupo, que bajo ciertas adecuaciones técnicas y arquitectónicas, aunque sean primitivas, lo transforma en *espacio urbano.*[14]

Visto así, el territorio se compone de tres ingredientes primordiales, la apropiación, el poder, y la frontera, que muchas veces coincide con los accidentes geográficos naturales inmediatos (un río, el mar, una cordillera, el inicio de un bosque o de un desierto, etc.); sus elementos esenciales son el plano o superficie, las líneas y los puntos y momentos del plano, donde se asientan las ciudades o las vías de comunicación. Las prácticas sociales de *producción de territorios*, se basan en delimitar las superficies, creando "mallas" que ponen los límites, implantando "nudos" (centros de población que simbolizan la posición de actores), y trazando "redes" (vías de comunicación entre los "nudos"), lo que los relaciona, influye, controla, aproxima, o aleja (Giménez, 2000: 22-23).

El territorio termina siendo su zona de refugio y medio de subsistencia, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, circunscripción político-administrativa (municipios, provincias, países); también es el paisaje preferido del ocupante que incluye belleza natural y entornos ecológicos privilegiados que genera sensación de ser la tierra natal, el pasado histórico común; referente de la memoria colectiva, en una palabra, es todo un "geosímbolo". (Giménez: 2000,24).

---

[13] El libro de B. Guy Peters, "*El nuevo institucionalismo*. *Teoría institucional en ciencia política",* hace referencia a algunos conceptos y enfoques teóricos que incluimos en este trabajo (Peters, 2003).

[14] Alicia Lindón afirma que la geografía urbana es la parte del saber dedicado al estudio de la relación espacio-sociedad "en" y "de" las ciudades (Lindón en Hiernaux, 2009).

3. Sinecismo, espacio urbano y ciudad

En los descubrimientos recientes de ciudades antiguas como Katal Küyuk, en Turquía, hace 11 mil años y Jericó, en Palestina hace 9 mil años, se encuentran algunas respuestas filosóficas del por qué el hombre, finalmente se dio cuenta de que ese *espacio urbano*, compuesto de edificios, plazas, calles, azoteas, murallas y balcones, dedicados al culto, la religión, el intercambio de productos y la organización de la defensa; todo respondía a las necesidades gregarias que le permitieron sobrevivir y trascender, después de varios millones de años de andar deambulando por bosques, selvas y sabanas en sus etapas de salvajismo.

Fueron los primeros grupos humanos que dejaron constancia del acervo arquitectónico al construir sus ciudades, aún sin tener escritura; dentro de esas ciudades fueron capaces de fabricar productos propios de una división del trabajo compleja que les daba sustento, al margen de la agricultura o domesticación de animales. Desde la posición de ese *espacio urbano*, pudieron entablar relaciones de intercambio con otros grupos de cazadores-recolectores con conocimientos rudimentarios de domesticación de plantas y animales, pero que a cambio por espejos, carteras de cuero, cuchillos de obsidiana, puntas de lanza, talismanes religiosos, ornamentos, flechas, arcos, herramientas, granos y semillas, se dedicaron con mayor interés a recolectar y cultivar plantas y a la crianza de animales, en la escala que lo demandaba la gente de aquellas ciudades.

Soja sostiene esa hipótesis, ya que las ciudades en cuestión, fueron construidas en lugares lejanos a tierras fértiles y donde la agricultura o la domesticación de animales era imposible, en cambio el comercio de sus productos, les permitió desarrollar una población dedicada eminentemente a actividades ligadas a ese nuevo *espacio urbano* en que vivían. Por lo mismo se trató de ciudades que tuvieron una economía metropolitana de escala regional, que alcanzaba territorios a 30 ó 40 kilómetros de distancia (Soja, 2008:82).

Una vez construidas esas primeras ciudades primitivas (*primera revolución urbana*), lo que siguió, fue que dada la demanda de productos del medio rural para sostener a la poblaciones urbanas, entonces la agricultura y la ganadería de gran escala se fue desarrollando, al lado de muchas otras actividades que le eran funcionales a las ciudades; esto define, que al menos en esas zonas, las ciudades fueron primero que la agricultura y la ganadería.

Al estímulo humano por la aglomeración, Lefèbvre y Soja lo denominan *sinecismo,*[15] es decir, el deseo o gusto del hombre por comprometerse

[15] A Henri Lefèbvre se lo traducen escrito con “o”: *sinosismo*. Soja adapta este concepto tomando del griego la palabra *sinoikismós*, que en su traducción literal significa “cohabitación”, haciendo alusión a la formación de la polis griega por la aglomeración de poblaciones previas (Soja, 2008:41).

de manera colectiva en la creación de espacios, empezando por los dormitorios, la cocina, la casa; luego sigue la construcción de calles, plazas, iglesias, barrios, pueblos, ciudades-Estado, reinos, imperios y así, hasta llegar a las confederaciones.

El *sinecismo* responde al ser y sentido de la ciudad, que desde los filósofos griegos la vieron como algo inherente al hombre; el concepto aristotélico de *zoon pilitikon*, responde directamente al concepto de *hombre de la polis*. En nuestros tiempos, Henri Lefébvre planteaba la hipótesis de la "urbanización completa de la sociedad" (Lefèbvre, 1980:7), mientras que Jordi Borja y Manuel Castells, lo secundaron afirmando que "si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana", entonces para el siglo XXI "todo será urbano" (Borja y Castells, 2000:11); de ahí que Borja también secunda a Lefèbvre, haciendo hincapié en el *derecho a la ciudad* como un derecho humano universal.

En la experiencia mexicana, el vivir en un espacio considerado urbanizado, no garantiza comportamientos de plena urbanidad, pues lo primero se refiere al medio ambiente físico (ciudad) y el segundo a la cualidad socio-cultural del habitante que tiene que ver con el apego a reglas, conocimientos y valores dominantes dentro de cada espacio urbano específico. Aún en las circunstancias de personas que no se apegan a las reglas generales de convivencia urbana, tal parece que la ciudad (*espacio urbano*) es el destino de la humanidad donde puede realizarse plenamente.

Sobre el concepto de *espacio urbano*, Henri Lefèbvre plantea cuatro hipótesis; en la primera lo ve como:

> "vacío y puro, lugar por excelencia de los números y de las proporciones, del áureo número, por ejemplo es visual y por lo tanto, dibujado, espectacular; se puebla tardíamente de cosas, de habitantes y de "usuarios", en la medida en que ese espacio demiúrgico tiene una justificación, linda con el espacio abstracto de los filósofos, de los epistemólogos" (Lefèbvre en Vázquez, 2009:4).

En la segunda hipótesis. El espacio social, el cual está definido como:

> "un producto de la sociedad, que depende ante todo de la contrastación, por ende de la descripción empírica, antes de toda teorización". Éste, es "consecuencia del trabajo y de la división del trabajo; a éste título, es el punto de la reunión de los objetos producidos, el conjunto de las cosas que lo ocupan y de sus subconjuntos, efectuado, objetivado, por tanto, funciona" (Lefèbvre en Vázquez, 2009:4).

La tercera hipótesis, menciona al espacio como instrumento político dirigido deliberadamente y acotado.

> "Es un procedimiento en manos de "alguien", individuo o colectividad, es decir, de un poder (por ejemplo, de un estado), de una clase dominante (la burguesía) o de un grupo que puede, en ciertas ocasiones, representar a la sociedad global y, en otras, tener sus objetivos propios, por ejemplo los tecnócratas" (Lefèbvre en Vázquez, 2009:5).

En la cuarta hipótesis, Lefèbvre argumenta que el espacio:

> "se convierte en el lugar de esa reproducción, incluido el espacio urbano, los espacios de ocio, los espacios denominados educativos, los de la cotidianidad, etc. Esa reproducción se realiza a través de un esquema relativo a la sociedad existente, que tiene como característica esencial la de ser unidad desunida, disociada, y manteniendo una unidad, la de la fuerza dentro de la fragmentación". (Lefèbvre en Vázquez, 2009:5).

Desde esta perspectiva, primero se produce el espacio en abstracto, luego físicamente a través de los objetos que se le agregan, lo que lo convierte en espacio humano concreto, o sea, se apropia de él como su *territorio*, más tarde, políticamente le pone su límites, vallas y fronteras, y finalmente, los lugares que lo componen (calles, barrios, puentes, parques, edificios, restaurantes, cines, teatros, etc.); así se reproduce simbólicamente en los imaginarios de la diversidad social que lo habita y lo visita; los parisinos ven a París de una manera y los turistas lo ven de otra; los pobres de una manera y los ricos de otra; los jóvenes, igualmente tienen percepciones diferentes a la de los viejos.

Para mí, esa es la importancia al conceptualizar el *espacio urbano*, convertido en *territorio* humano, en ciudad, en lugares vividos, gobernados, planeados, intervenidos, porque es el territorio, en tiempos de gobernanza democrática, que agentes gubernamentales, privados o sociales, lo terminan construyendo a través de políticas públicas, programas gubernamentales, obras para infraestructuras para usarlo a su interés y transformándolo; por lo tanto, impactándolo ambientalmente de diversas maneras.

4. La cuenca de México convertida en territorio azteca

La posición geográfica del territorio mexicano, su complejo sistema montañoso, evolución natural y variedad de climas, contribuyeron a formar un mosaico de condiciones ambientales con una gran biodiversidad. Entre las zonas montañosas destaca la Franja Volcánica Transmexicana, que atraviesa el territorio nacional de costa a costa, desde Nayarit hasta Veracruz incluyendo los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y obviamente al Distrito Federal (Delgadillo, 2001:10-13).

Esa formación montañosa se encuentra en el lugar donde convergen las dos grandes regiones biogeográficas del continente americano: la Neártica

y la Neotropical; esa ubicación determina una biodiversidad especial que caracteriza al macizo montañoso donde está ubicada la cuenca de México,[16] lugar privilegiado por su clima templado que ha servido de hábitat humano desde hace por lo menos once milenios; el problema fue que el hombre con capacidades por encima del resto de los animales, pronto desarrolló técnicas para alterar el *medio ambiente natural*, el clima y los ciclos de reposición natural de plantas y animales; esa ha sido una tragedia ambiental para la cuenca, hoy convertida en el territorio sobre el cual se extiende la megalópolis mexicana.

En la Cuenca de México se fueron asentando algunos de lo grupos humanos provenientes del Estrecho de Bering; alrededor de sus cinco lagos nutridos por 45 ríos (Legorreta, 2008:219), se desarrollaron varias culturas indígenas hasta la llegada de los aztecas, quienes fundaron Tenochtitlan en 1325, convirtiéndola dos siglos después, en el centro de un imperio que dominó casi toda Mesoamérica.[17] Después de la Conquista, Hernán Cortés también eligió ese mismo lugar como capital de la Nueva España perdurando tres siglos hasta que México en 1821 se independizó y creó en ella el Distrito Federal.

Hay que destacar que con la pérdida de la única plaza fuerte que poseían los aztecas, quedó destruido su organismo gubernativo (instituciones de control territorial), pasando muy pronto al olvido, siendo sustituido por el nuevo régimen el español. Eso es importante porque se impone un cambio paradigmático en el manejo ambiental y de organización del territorio de

[16] Cuenca de México es el nombre dado a la reunión de cuatro valles en la parte central del territorio mexicano, ubicada dentro de la región hidrológica No. 26 llamada Pánuco y la región XIII llamada "Valle de México y Sistema Cutzamala", dentro de la cual se hallan las ciudades de Pachuca, Tizayuca, Amecameca, Texcoco, Apan, entre otras y casi toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, con excepción de la zona perteneciente al municipio de Huixquilucan; esta cuenca está dividida políticamente entre cuatro entidades: Estado de México, Distrito Federal, Hidalgo y Tlaxcala con una pequeña zona en el estado de Puebla. (Wikipedia, 27 de junio de 2013).

[17] "Se designa Mesoamérica a la región centro-sureste de México, y la zona norte de Centroamérica, donde florecieron las más importantes civilizaciones prehispánicas. Desde los olmecas, en lo que hoy es el sur de Veracruz y Tabasco; los mayas en la península de Yucatán, Chiapas, Guatemala, Belice y Honduras; los mixtecos-zapotecas en lo que hoy es el estado de Oaxaca y los totonacas al norte de Veracruz; los toltecas y aztecas en el altiplano, etc.". (Gárate, 2013). El término Mesoamérica fue establecido en 1943 por Paul Kirchhoff: área de interacción humana que comparte características culturales y tecnológicas que los distinguen como el cultivo de maíz, el uso del bastón plantador, la construcción de pirámides escalonadas, escritura jeroglífica, utilización de un año de 18 meses, 20 días y 5 adicionales y un 'siglo' de 52 años, creencias religiosas con sacrificios, autosacrificios y múltiples dioses, mercados especializados, mercaderes y órdenes militares con tradiciones bien definidas (Florescano y Eissa, 2008).

la Nueva España, que además se agrandó a hacia el norte, hasta lo que fueron los antiguos estados norteamericanos de California, Nuevo México y Texas.

De acuerdo con Morgan y Gibson, al momento de la llegada de los españoles, las culturas indígenas americanas estaban en el estadio medio de la barbarie, pues no conocían el hierro ni sus implementos, no tenían moneda, intercambiaban a través de trueque y practicaban sacrificios humanos. Es importante reconocer que sus antecedentes centralizadores y militares, les permitió someter a prácticamente todos los pueblos asentados, primero dentro y luego fuera de la cuenca. Lo que los españoles hallaron a su llegada, fue una confederación de tres tribus (aztecas, tezcucanos y tlacopanos), que se había consumado en 1426, factible por el lenguaje común que hablaban (náhuatl); el gobierno azteca era administrado por un consejo de jefes y un comandante general de los cuerpos militares; se trataba de un gobierno de dos poderes: el civil y el militar (Gibson, 1967:23-34).

La tribu azteca fue la última de siete, que guiada por su dios Huitzilopochtli, llegó a la cuenca procedente de Aztlán a fines del siglo XII (1275 d. C.), lugar ubicado en el actual estado de Nayarit; a su llegada, ya se les habían adelantado los xochimilcas desde el siglo X d. C., teniendo que convivir con tribus chichimecas, que habían emigrado de Teotihuacán; después, entre los siglos XI y XII, llegaron chalcas, tepanecanos, tezcucanos y tlahuicanos; los tlascalanos se siguieron hacia el valle de Tlaxcala. (Morgan, 1980:234-235).

Los aztecas, pocos en número y pobres, hallaron ocupados los mejores sitios del valle de México, por lo que tuvieron que establecerse en un pequeño espacio de tierra firme en medio de una ciénaga rodeada de pedregales y charcas naturales, lugar prestado por los tepanecanos de Azcapotzalco, que por aquellos tiempos dominaban la región.[18] El valle era una hondonada reducida en una sierra elevada sin desembocadura y de forma ovalada, que además del nuevo Tenochtitlan, tenía unos treinta poblados menores en una superficie aproximada, de norte a sur, de 120 km. de largo y 65 km. de ancho, de oriente a poniente (Gibson,1967:5).

El primer siglo de existencia de Tenochtitlan no tuvo eventos de importancia en materia de expansión territorial; fue hasta que se dio la triple alianza cuando, entre guerras y conquistas, los aztecas empezaron a tomar control de las diferentes regiones que formaban Mesoamérica.

[18] Las conquistas en el valle hasta 1427, fecha aproximada de la muerte del señor Tezozómoc, fueron más de los tepanecanos que de los aztecas, aún cuando éstos los apoyaron en varias de sus guerras contra otras tribus (Gibson, 1967:20-21).

Lo que aquí nos interesa es que los aztecas, aún en el estadio medio de la barbarie, heredó a los españoles, un territorio, construido de tal manera, que a pesar de los significativos cambios técnicos traídos de occidente, hoy persisten; por ejemplo, el sistema ejidal reconocido constitucionalmente, es muy similar al del *calpulli*; también su centralismo político, que daba facultades plenas al "gran tlatoani" para distribuir la tierra, su capital como principal concentración urbana en el valle de México (Rosique, 1984:15-26).

La forma particular de controlar y dominar el territorio de Mesoamérica por parte de los aztecas fue a través del *modo asiático de producción*, también conocido como régimen despótico–tributario, que también se desarrolló en algunas regiones de Asia y África (Egipto, Persia, Indonesia, etc.); sus principales características son: un soberano (déspota), explotación colectiva, clase opresora y oprimida y se trabaja para todos. Siguiendo los estudios de Karl A. Wittfogel sobre el despotismo oriental, Marx aseguró que este modo de producción, también habría existido en algunas de las culturas mesoamericanas, donde el gobierno hidráulico se obligó a desarrollar un tipo de dominación tributaria con un soberano déspota, un ejército y una burocracia semi-profesional que recaba los tributos de los pueblos subyugados, con obligación de trabajar en las obras para lograr el manejo de las aguas de lagos y ríos a su alrededor (Derecho del Estado, 2013).[19]

Bajo ese régimen "el gran tlatoani" (jefe militar), representaba la cúpula de toma de decisiones, respecto de cómo se estructura el uso y propiedad de la tierra en todo el territorio. Roger Bartra reconoce siete formas de tenencia que de acuerdo al fin eran para: 1. El templo; 2. La guerra; 3. El palacio; 4. El rey; 5. Las comunidades; 6. Tierras comunales y 7. Los nobles. Aún después de la conquista española, muchas comunidades y tlatoanis indígenas pacíficos, conservaron sus tierras a cambio de servicios y productos en forma de tributo (Rosique, 1984:22).

5. La construcción de los territorios coloniales

Ya durante la Colonia, las instituciones tributarias fueron aprovechadas y adaptadas en favor de los encomenderos, la Corona Española y la Iglesia, durante los tres siglos de dominación; las órdenes religiosas se sirvieron de esta costumbre de los pueblos a cambio de protección contra de los encomenderos; por eso la geografía colonial del territorio mexicano, está plagada de catedrales, conventos, haciendas y palacios urbanos, que dan testimonio de la cantidad y calidad del trabajo que los indígenas realizaron a partir del siglo XVI.

[19] En mi trabajo citado, dediqué un capítulo al estudio de la encomienda, tributo y el origen de la hacienda, todas instituciones que tuvieron que ver con una forma específica de controlar y construir el territorio principalmente a favor de los españoles colonizadores (Rosique, 1984:27-47).

Hay que tomar en cuenta el impacto ambiental que propició la llegada de los españoles con sus nuevas formas de transporte terrestre, los cambios técnicos en la agricultura, la práctica de la ganadería, la explotación de sus bosques para la construcción de la nueva ciudad, la desecación de canales y los esfuerzos iniciales por darle salida fuera de la cuenca al agua pluvial, que estacionalmente inundaba el centro de la ciudad. Con el tiempo, la colonización española se fortaleció; las plazas, los mercados y el zócalo de la ciudad, se convirtieron en los ejes de la vida cotidiana; allí, los elementos culturales indígenas y españoles, respecto al manejo del territorio se imbricaron, provocando cambios en el paisaje lacustre, pues desecarlo fue una de las estrategias urbanas permanentes.

Desde el principio fue claro que la nueva traza de la ciudad era incompatible con los humedales superficiales; el relleno de los canales hacia 1550 se generalizó para construir calzadas elevadas; con ello se obstruyó el drenaje superficial empezándose a formar grandes charcas de agua estancada, mientras que el pastoreo y la tala de las laderas boscosas, aumentó los escurrimientos durante las lluvias, propiciando inundaciones durante las temporadas de secas; esa fue la razón de los españoles para desecar los lagos, situación que ocurría en menor escala antes de la Conquista.[20]

La poca altura de las montañas al norte, llevaron al gobierno colonial a construir el drenaje de la cuenca hacia los alrededores del lago de Zumpango y el área de Huehuetoca. El primer canal de drenaje tuvo 15 km. de longitud; en 1608 ese canal abrió por primera vez la cuenca hacia el Golfo de México, a través de la cuenca del río Tula. El continuo azolvamiento de la galería obligó a construir dos siglos más tarde el «Tajo de Nochistongo», un canal a cielo abierto; pensemos además, que el medio acuático ofreció una fortaleza cultural, militar y urbanística a las ciudades lacustres precolombinas, por lo que "su supresión fue indispensable para la dominación colonial" (Legorreta 2008:209-210).

Las obras del drenaje de Huehuetoca continuaron hasta principios del siglo XX. Inicialmente el canal funcionaba sólo como un vertedero del exceso de agua en la cuenca, pero con la construcción del canal de Guadalupe en 1794, el sistema de eliminación de aguas hacia el Tula, se conectó con el Lago de Texcoco y las áreas lacustres de la cuenca, comenzaron a achicarse rápidamente. Por eso, a fines del siglo XVIII se dio por primera vez una discusión sobre la conveniencia de secar totalmente los lagos, algo que parecía técnicamente imposible para aquella época, pero dadas las inmensas migraciones de Puebla y Oaxaca a mediados del siglo XX, esa idea se hizo realidad, cuando emergió «Ciudad Neza», hoy con varios millones de habitantes a su alrededor (Legorreta, 2008:211).

[20] Al respecto consultar, "Historia de las Inundaciones en México" (El ombligo de la luna, 2013).

Podemos decir que la segunda batalla de los españoles para tener control del territorio después de la conquista de Tenochtitlan, fue contra el sistema lacustre del valle, una superficie mayor a los 1000 km2; en tiempo de lluvias el problema fue luchar contra las inundaciones, lo mismo es para los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México de hoy. Quizás el problema de los nuevos mexicanos fue mítico, pues nunca se superó el peso psicosocial de la leyenda mexica del lugar predestinado para la ciudad del pueblo fundador, ése donde se encontrara "un águila parada sobre un nopal, devorando una serpiente".

Aunque Cortés en un principio trató de superar la centralidad de Tenochtitlan, creando Coyoacán como el primer ayuntamiento dentro del valle, pronto se dio cuenta que la fuerte inercia que tenían el mercado de Tlatelolco y el sitio donde había estado el Templo Mayor, destruido después de la conquista de la plaza; entonces ordenó la construcción de los primeros edificios de gobierno y la catedral de lo que sería la plaza mayor de la capital de la Nueva España.

Origen es destino, y en materia de instituciones tempranas, esas son las que pesan para la historia de los territorios humanos; desde esa nueva capital colonial, se emprendieron las expediciones de conquista y colonización, hacia todos los puntos cardinales; así se creó el mapa territorial de la Nueva España que abarcó desde Guatemala, hasta los estados de California, Nuevo México y Texas, luego perdidos por el México independiente con Estados Unidos en 1847-1848.[21]

6. Independencia y secularización de los territorios nacionales

Una vez que México fue independiente, en 1824 los primeros gobiernos federalistas también le dieron a la Ciudad de México, el estatus de capital nacional creando el Distrito Federal; pero la lucha entre centralistas y federalistas no acabó ahí; la capital fue centralista por algún tiempo en 1847 y 1857. Fueron las armas y no la deliberación parlamentaria, la que la regresó al régimen federalista. Así, el Distrito Federal, fue producto de una decisión política, producto del conflicto entre conservadores y liberales. Los centralistas aseguraban que de copiar el modelo que los protestantes anglosajones, le habían impuesto a la ciudad de Washington, "nada bueno podría venir; lo mejor era mantenernos apegados a lo heredado de nuestros antepasados indígenas y españoles".

Entonces, la invención del Distrito Federal, fue un acto arbitrario; fue una decisión tomada desde un poder fáctico que se ejecutó a través de un decreto coyuntural, en el que lo dominante era la idea abstracta de la

[21] Google ofrece una diversidad de mapas del antiguo México que dan cuenta de la extensión territorial del país antes de la guerra del General Santa Anna con Estados Unidos (Google, 2013).

República Federal, cuyo territorio en ese momento se compondría de 19 estados y 4 territorios. Hasta es momento, la Ciudad de México se había mantenido en términos reales como principal centro organizador de la economía, la política y la sociedad nacional, desde los tiempos iniciales de la Colonia. Pero en esas circunstancias conflictivas las nuevas colindancias territoriales del Distrito federal "se resuelven con el giro de un compás imaginario que traza una circunferencia con un radio de 2 leguas", pasando por en medio del lago de Texcoco y la Sierra de Guadalupe (Pino, 2012:95-103).

Dada aquella arbitrariedad geométrica, primero los diputados del Estado de México se opusieron, luego los pueblos que quedaron cortados o de un lado u otro de aquella circunferencia perfecta, para que finalmente, aquella perfección circular empezara a tomar la forma poligonal irregular que tiene, después de dos siglos de conflictos limítrofes por las tierras de agostadero, entre pueblos y entidades. Esos acomodos correspondieron a enmiendas y juicios que sí se identificaban con la realidad sociocultural, económica, e identitaria de ese histórico territorio.[22]

La creación del Distrito Federal, como institución tempranera, se convirtió en una política urbana de Estado, determinante para darle continuidad histórica a un asentamiento que en ese momento, ya llevaba cinco siglos como centro económico, político, militar y religioso de aquel país en formación.

Con la Guerra de Reforma, el paradigma liberal de desarrollo, trajo cambios para el campo y la ciudad; en ese sentido, ponemos atención en el uso del suelo y de los recursos naturales, pues una vez que el Estado relevó a la Iglesia como institución dominante sobre el territorio nacional, la secularización y liberalismo de las políticas de desarrollo, tuvieron efectos ambientales importantes, en particular para la cuenca de México, ya que se pasó del uso extensivo y ocioso del suelo, a un uso intensivo y con cambios territoriales por la introducción del ferrocarril por muchos rumbos del país, por la urbanización expansiva de la ciudad, la industrialización en su periferia y la nueva tecnología agropecuaria que traían de fuera las nuevas unidades productivas, tanto en el campo, como en la ciudad.

El resto del territorio nacional siguió la lógica de transformaciones que el liberalismo dominante le impuso, primero desamortizando los bienes en "manos muertas", que concentraron la Iglesia y las comunidades indígenas a lo largo de tres siglos, y luego, poniéndolo a merced de los nuevos terratenientes mestizos a través de las compañías deslindadoras, quienes prosperaron enormemente durante el porfiriato, acompañados

[22] Jorge Legorreta presenta el mapa del territorio del Distrito Federal de 1824, trazado por aquella circunferencia de 2 leguas de radio, equivalente a 222 km2 (Legorreta, 2008:43).

de las empresas extranjeras que invirtieron bancos, petróleo, minas, ferrocarriles, fábricas y haciendas (Rosique, 1984:63).

La capital porfiriana, que a principios del siglo XX albergaba cerca de 5 mil fábricas, contaba con tranvías eléctricos, que servían como medio de transporte entre el centro de la ciudad y los pueblos aledaños y era cruce ferroviario de una red de más de 19 mil kilómetros que comunicaba a las principales ciudades, puertos y centros productivos del país, fue determinante para la manera en cómo se conformó el resto del territorio nacional, pues minas, vidas y haciendas se resolvían desde la voluntad del anciano dictador, gracias al centralismo político y el control férreo que se tenía del territorio nacional a través de la milicia porfiriana.

Ese fue el régimen, plagado de injusticias sociales, que la revolución de 1910 derrocó y aunque hubo enormes transformaciones sociales, la esencia del modelo territorial heredado, se mantuvo y más bien tuvo continuidades importantes en materia de centralismo político y concentración económica, demográfica y urbana durante todo el siglo XX; lo que sí se truncó, fue la conversión de la oligarquía terrateniente en burguesía industrial; ese papel lo tuvo que desempeñar un Estado expropiador, reformista, populista y empresario.

Impulsada por aquella primera oleada de industrialización y transportes motorizados, al término de la revolución, la Ciudad de México empezó a crecer rápidamente, pasando de 350 mil habitantes en 1900, a casi 21 millones en 2010; de hecho, en la actualidad, su población sigue creciendo y asentándose sobre los suelos de conservación de la cuenca (Porras y Méndez, 2013), a pesar de que desde los 70's se expidieron leyes, planes nacionales, programas, bandos locales, proyectos urbanos municipales y se crearon dependencias gubernamentales con presupuestos millonarios, para controlar el crecimiento de las ciudades del país y evitar el impacto sobre el medio ambiente.

Una vez concluida la revolución, el proyecto de desarrollo nacional fue impulsado por los gobiernos sonorenses (1920-1934), centralizando la industria en la Ciudad de México, política que tuvo continuidad con la de sustitución de importaciones propiciada por la segunda guerra mundial, y que luego se ligó con "milagro mexicano" (1940-1970). Por su parte, la reforma agraria cardenista, las expropiaciones de la industria petrolera, los ferrocarriles y la creación de bancos, el Instituto Politécnico Nacional y el decreto para la conservación de parques nacionales dentro del Distrito Federal, marcó políticas de desarrollo que hasta la fecha no están liquidadas, más bien siguen siendo fuente de inspiración para el manejo integral y sustentable del territorio de la cuenca de México.

El desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido (1970-1982) se implementaron a partir de un modelo de economía mixta con un Estado

que asumía los riesgos del mercado, creando empresas paraestatales y fideicomisos, ahí donde la iniciativa privada no veía garantía para sus inversiones; así, el Estado se convirtió en el empresario y patrón más grande e improductivo del país, con un aparato burocrático, en el que todas sus unidades orientadas al mercado, cumplían una misión social que no rendía cuentas, pero todas con números rojos.

En el Plan Global de Desarrollo (1978) estaba el discurso económico del Estado: agricultura, ganadería, pesca, industria, vivienda, asentamientos humanos, todo era materia de intervención estatal; descentralización, desconcentración, planeación territorial, finanzas nacionales y participación ciudadana, eran orquestadas desde la cúpula del gabinete presidencial. Finalmente, frente a un entorno internacional adverso, con inflación galopante, deuda externa enorme y fuga de capitales, la nacionalización de la banca y la devaluación de 21 a 78 pesos frente al dólar en 1982, pusieron contra la pared a aquel gobierno, otrora inspiración para muchos países de América Latina. Ya para los momentos del reajuste económico, la ZMVM recibió otro duro golpe con los sismos de septiembre de 1985, propiciando una relativa desbandada de capitalinos hacia otras entidades, que para algunos analistas optimistas, vieron en ese proceso el inicio de la desconcentración esperada de la Ciudad de México y aunque en los 90's el Distrito Federal mostró disminución demográfica general, las delegaciones periféricas y los municipios conurbados del Estado de México siguieron un patrón de crecimiento, muy por encima de la media.

Conclusión

Para el momento de entrada a la globalización tecnológica, los poderes fácticos ya operaban bajo el paradigma neoliberal. México estaba renegociando su deuda, recortando presupuestos gubernamentales, desestatizando las principales empresas, liquidando y extinguiendo la mayoría que habían mostrado su inoperancia; mientras tanto el nuevo patrón de acumulación a escala mundial agravaba las contradicciones territoriales de la Ciudad de México, pues la homogeneidad de desarrollo prometida con la globalización, se tradujo en fragmentación territorial, polarización económica y segregación social.

Desde la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión de repúblicas Soviéticas Socialistas, economía, política y cultura mundiales, funcionaban en torno al centro hegemónico único de Estados Unidos, que explotaba ya los territorios que le eran funcionales, los demás se iban quedando excluidos; así, dentro de un mismo país, unos territorios eran "ganadores" y otros "perdedores", por lo tanto, el desarrollo desigual, a partir de ese momento fue más agudo y más excluyente, dejando a la mayoría de la población en la miseria rural y urbana, la migración forzada hacia los países ricos del hemisferio norte, la destrucción de sus sistemas productivos

locales, el deterioro de sus infraestructuras y ciudades, además de la depredación de sus recursos naturales (Pradilla, 2008:274-280).

La ciudad que fue el asiento de una industrialización dependiente y tardía, ahora se convertía en una megalópolis ingobernable, con procesos de desindustrialización que transitaron hacia una terciarización económica *informalisada*, cambiando el paisaje urbano de sus espacios públicos, por lugares plagados de los soñados "changarros" de Fox y varios millones de jóvenes "nini".[23]

Ahora la ciudad difusa y extendida, se liga física y funcional con las capitales de las entidades vecinas que forman una corona regional de ciudades[24] mal acopladas, ya que ese proceso de metropolización:

> *"se da a base de relaciones de producción y reproducción que se organiza en una serie de ejes de desarrollo formados a lo largo de las vías de comunicación más importantes de la ciudad central con el exterior, en donde se presenta una forma desarticulada de apropiación del territorio productivo y de servicios formales e informales"* (Ramírez, 2008:157).

Ante el fracaso del proyecto *posfordista*, de economía terciarizada de servicios altamente cualificados, el *neofordismo* está promoviendo un conservacionismo para el patrimonio natural y cultural, impulsando la actividad turística nacional e internacional, como la mejor ventana de oportunidades para generar valor desde los corporativos transnacionales que dominan el sector[25] en una Ciudad de México privilegiada, que cuenta con atractivos de paisaje rústico como Xochimilco, ruinas prehispánicas como Teotihuacán, un Centro Histórico que guarda tesoros artísticos y arquitectónicos acopiados a lo largo de siete siglos de historia, ahora considerados patrimonio universal de la humanidad, pero además, cercana a ciudades coloniales como Puebla y Tlaxcala, o Cuernavaca "la ciudad de la eterna primavera", y Pachuca con sus basaltos y la presa de Valle de Bravo, a un lado de Toluca, ciudad de los famosos vitrales . Esa es la perspectiva territorial de la cuenca de México que hace once mil años sirvió de refugio a los primeros hombres llegados del Estrecho de Bering. Todo esto nos lleva a concluir:

- La especie humana, igual que muchas otras, responde a su instinto de sobrevivencia asociándose con otros individuos de su misma

[23] El fenómeno de los jóvenes "nini" fue originalmente detectado por el gobierno británico en el año 2000 (Rosique, 2013).

[24] El Índice de Consolidación Urbano Regional (ICUR) mide las tendencias concentradoras dentro de la región centro del país y su conclusión es determinante en el sentido de que la megalópolis se sigue consolidando territorial y demográficamente (Delgado, 1999:91).

[25] En ese sentido los marxistas siguen sosteniendo que la generación de valor sólo se logra en el sector secundario (Ramírez, 2008:159-160).

especie, para controlar y adecuar aquellos espacios que le sirven de refugio y que le garantizan un mínimo de recursos para su subsistencia.

- Dadas las capacidades sobresalientes que la especie muestra por encima del resto de los animales, en su evolución sociocultural va pasando del estadio de salvajismo, al de barbarie, para finalmente arribar al estadio de la civilización.
- En ese prolongado tránsito sobre el planeta, la especie humana es producto del medio ambiente natural que le da origen, pero conforme evoluciona culturalmente, de forma gradual va tomando control de ese espacio natural, para convertirlo en su territorio.
- Si bien el planeta está dividido por la geografía física en regiones de acuerdo a climas, orografía, hidrología, tipos de vegetación y topografía, en el mundo de lo humano lo que cuenta es el territorio; en su versión más formal, el territorio aparece en las constituciones de los Estados-nación, como uno de los requisitos para tener existencia dentro del mapa mundial.
- En esa línea de pensamiento, el fenómeno del *sinecismos*, ve al hombre comprometido colectivamente produciendo espacios como la casa, la calle, el barrio, la plaza pública, la ciudad, todos vistos y vividos como lugares identitarios que llegan a tener existencia fantasmagórica en los imaginarios colectivos de grupos y comunidades enteras.
- Visto así, el concepto de territorio puede ser asociado con otros conceptos que aluden a espacios de menor escala o equivalentes como por ejemplo: terreno, suelo, propiedad, municipio, ciudad, metrópolis, estado, distrito, zona, megalópolis, región, país, etc.
- Dado que el concepto territorio se define desde los diferentes agentes que lo viven o lo enuncian en diferentes momentos, entonces su escala es variable, dependiendo de quién hace referencia a él, o de qué territorio y de qué momento se esté hablando.
- En este trabajo hemos hablado de la cuenca de México como la unidad territorio donde se asentó la Ciudad de México hace siete siglos, pero su alcance inicial fue sólo sobre un pequeño islote a préstamo; luego, las dimensiones del territorio bajo control político y militar fueron aumentando hasta incluir casi todos los pueblos Mesoamérica. Cuando Cortés consumó su conquista, el territorio bajo su control fue creciendo hasta llegar a los antiguos estados de Norteamérica, pero cuando México se independizó al poco tiempo, perdió soberanía sobre la mitad de su territorio nacional.
- Respecto a la Ciudad de México, entre 1910 y 2013, pasó de tener 357 mil habitantes a 21 millones y su expansión urbano-demográfica sobre territorios de dos entidades vecinas obligó a crear la ZMVM que incluye 59 municipios del Estado de México, uno del estado de Hidalgo y las 16 delegaciones del Distrito Federal.
- Dada la ambigüedad del Estado ante tal fenómeno, lo que tenemos es una megalópolis funcional en términos económicos y sociales,

pero sin gobierno metropolitano, por lo tanto la ingobernabilidad de este territorio está servida.

Bibliografía

Borja, Jordi y Manuel Castells (2000) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Editorial Taurus, 417 pp.

Borja, Jordi (2003) *El derecho a la ciudad.*

Delgadillo Macías, Javier (2001) *Los terrenos de la política ambiental en México,* México, UNAM-IIE, 359 pp.

Delgado, Javier *et al* (1999) "La corona regional de la Ciudad de México. Primer anillo exterior en formación" pp. 171-194 en: Javier Delgado. Blanca R. Ramírez (coordinadores) *Territorio y cultura en la Ciudad de México, Tomo I, Transiciones*, México. UAM-Plaza y Valdez y Editores, 222 pp.

Fernández-Armesto, Felipe (2010) "Ciudad de México" pp. 192-194 en: John Julius Norwich, *Las setenta grandes ciudades de la historia*, Barcelona-China, Editorial Blume, 304 pp.

Florescano, Enrique y Francisco Eissa. 2008. *Atlas Histórico de México,* México, Aguilar.

Gibson, Charles (1965) *Los aztecas bajo el dominio de los españoles,* México, Siglo XXI, 531 pp.

Giménez Gilberto (2000) "Territorio, cultura e identidades" pp. 19-52 en: Rocío Rosales Ortega (Coordinadora) *Globalización y regiones en México*, México, UNAM-FCPS, 439 pp.

Graizboard, Boris (2013) "Los recursos naturales, en Veredas". *Revista de pensamiento sociológico. No. Especial*, México, UAM Xochimilco (Por publicarse).

Lefèbvre, Henri (1970) *La revolución urbana*, Madrid, Alianza Editorial, 285 pp.

Legorreta, Jorge (2008) "Transformación y restauración lacustre de la Ciudad de México" pp. 207-223 en: Jorge Legorreta (coordinador) *La Ciudad de México a debate*, México, UAM Azcapotzalco- Ediciones Eón, 339 pp.

_____ (2008) "Distrito Federal, patrimonio importado en confrontación", pp.39-62 en: Jorge Legorreta (coordinador) *La Ciudad de México a debate, México*, UAM Azcapotzalco- Ediciones Eón, 339 pp.

Lindón, Alicia (2010) Capítulo 3. "La geografía urbana mexicana: de la tradición a la refundación", pp. 65-89 en: Daniel Hiernaux, *Construyendo la geografía humana*, México, UAM-I-Antropos, 255 pp.

Lowie, Robert (2001) "La sociedad primitiva", Buenos Aires, Amorrortu Editores, 319 pp.

Montes de Oca, Francisco (1978) "Introducción", pp. ix-xxxii en: San Agustín, L*a ciudad de dios,* México, Porrúa, "Sepan cuántos", 625 pp.

Morgan H., Lewis (1980) *La sociedad primitiva,* Bogotá, Editorial Ayuso-Editorial Pluma, 559 pp.

Pino Hidalgo, Adalberto Ricardo (2012) *Las políticas urbanas en el Distrito Federal durante el largo siglo XIX*, México, UAM Xochimilco, DCIAD, Tesis Doctoral, 305 pp.

Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa Editorial, 254 pp.

Porras Macías, Agustín y Sergio Alejandro Méndez Cárdenas (2013) "Dinámica Poblacional del Distrito Federal: Un análisis por contornos y zonas de biodiversidad" en: *La biodiversidad en el Distrito Federal,* México, CONABIO-GDF. (Por publicarse).

Pradilla Cobos, Emilio (2008) "La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas", pp. 261-289 en: Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, México, UAM Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa, 290 pp.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2008) "Procesos contemporáneos y formas territoriales en la metrópoli del valle de México", pp. 149-174 en: Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, México, UAM Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa, 290 pp.

Rosique Cañas, José Antonio (2007) "Evolución de las teorías del buen gobierno", pp. 6-27 en: *Revista Buen Gobierno No. 2, segundo semestre*, México, FUNDAMESPA A. C., 198 pp.

_____ (1984) *Tierra y movimientos sociales en la historia de México*, México, UAM Xochimilco, 153 pp.

Soja, Eduawrd W. (2008) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Editorial Traficantes de sueños, 594 pp.

Vidal de la Blanche, Paul (2010) "La geografía se aprende con los pies*"* p. 7 en: Daniel Hiernaux, *Construyendo la geografía humana*, México, UAM-I-Antropos, 255 pp.

Weber, Max (2002) *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1245 pp.

Wences Reza, Rosalío (2005) "Factores sociales y territoriales en la teoría de la participación ambientalista" pp. 18-37 en: Wences Reza, Rosalío *et. al. Problem*ática t*erritorial y ambiental en el desarrollo regional*, México, AMECIDER-UAG, 519 pp.

Mesografía

El ombligo de la luna (2013) "Historia de las Inundaciones en México": http://www.elombligodelaluna.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=173

Gárate Rivera, Alberto (2013) “Mesomérica”: http://www.mxl.cetys.mx/Expos/Mesoamerica/.

Google (2013) Mapas del México antiguo: http://www.google.com.mx/search?q=mapa+de+la+nueva+espa%C3%B1a+antes+de+la+independencia&bav=on.2,or.r_qf.&bvm=bv.50500085,d.aWc,pv.xjs.s.en_US.ciY8R2R6XC8.O&biw=1341&bih=584&um=1&ie=UTF-8&hl=es-419&tbm=isch&source=og&sa=N&tab=wi&ei=PWcDUvHdM-Tm2QXhtIDADg

Revista Estado del derecho (2013) “Despotismo oriental” en: *Estudio comparativo del poder totalitario.*

Rosique Cañas, José Antonio (2013) “Problemas estructurales de la educación superior en México”, Los “nini”: ni los educan, ni los contratan. pp. 1- 12 en: *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED)*: http://www.riesed.org http://190.7.110.123/pdf/5_revistaDerechoDelEstado/numero12/karlWittfogel.pdf;

“Modo asiático de producción” en: http://modoasiaticoproduccion.blogspot.mx/

Vázquez Romero, J. Antonio (2009) “Los aportes de Henri Lefèbvre a la Geografía urbana. Un corpus Teórico para entender las nuevas espacialidades”. Colegio de Geografía, UNAM: http://egal2009.easyplanners.info/area02/2182_Vazquez_Romero_juan_Antonio.pdf

Wikipedia (27 de junio de 2013) “Cuenca de México”: http://es.wikipedia.org/wiki/Cuenca_de_M%C3%A9xico

_____ (24 de julio de 2013) “Fundación de Roma”: http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_de_Roma

Revista de Administración Pública

INAP

Precisiones conceptuales acerca del desarrollo territorial

Antonio Inoue Cervantes*

Introducción.

El interés por el desarrollo de un Estado a partir del conjunto de actividades que se realizan en su interior, es un asunto que ha sido recurrentemente analizado y estudiado desde diferentes disciplinas –sociales y naturales-; hecho que ha provocado un abordaje amplio y difuso del tema. De esta forma han surgido perspectivas del desarrollo biológicas, económicas, antropológicas, ecológicas y sociológicas, entre otras.

Adicionalmente, con el auge de las investigaciones cuyo objeto de análisis es el espacio-lugar en la última parte del siglo XX, la tendencia llevo a que los estudios acompañaran al concepto "desarrollo" de una serie de adjetivos con la intención de diferenciar lo global de lo local, lo interno de lo externo, lo urbano de lo rural, de tal suerte que se crearon concepciones como: "desarrollo endógeno", "desarrollo exógeno" "desarrollo local", "desarrollo regional", "desarrollo rural" y "desarrollo urbano o metropolitano".

Esto no implica que sean conceptos prescriptivos excluyentes si no más bien constituyen categorías analíticas que representan diferentes perspectivas de un mismo proceso: el *"desarrollo"* y además el factor común en todas estas variantes, es el hecho de que este proceso se lleva a cabo en un *"territorio"*; dicho de otra forma, todas esas variantes en realidad hacen referencia al *"desarrollo territorial"*.

Independientemente de la clasificación adoptada, tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de planes, políticas y/o programas de desarrollo, el territorio es un concepto fundamental a considerar ya que en él se hace notoria la expresión de la sociedad, así como el derecho de

* Maestro en Políticas Públicas, Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es Profesor de asignatura del Centro Universitario UAEM Texcoco en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y en la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

los ciudadanos a construir y a apropiarse socialmente del mismo. Como escenario de interacciones sociales, el territorio es una expresión de las relaciones de poder, de administración, de planeación, de cooperación o de conflicto que en su interior se realizan.

Sin embargo ocurre con frecuencia que, a nivel conceptual, el territorio es empleado de manera similar a la región y el espacio; de hecho desde una perspectiva de la geografía clásica estos términos son vistos como "receptáculos o escenarios inmóviles y permanentes de las relaciones sociales, y por lo tanto desprovistos de significado y significancia sociopolítica, lo cual da licencia para que tales conceptos se tomen como sinónimos".[1] El presente artículo tiene como finalidad reflexionar en torno a estas categorías analíticas, a fin de aclarar ciertos claroscuros en torno al desarrollo territorial y algunas consideraciones para estrategias (planes, programas o políticas) que lo tengan como objetivo.

Reflexión sobre el concepto de territorio.

Usualmente se hace referencia geográfica del territorio concibiéndolo como la superficie terrestre (relieve, minerales, suelo, vida vegetal y animal, clima etc.), prenoción que remite a cualquier extensión de superficie habitada por grupos humanos, y delimitable en diferentes escalas: local, municipal, regional, nacional, supranacional.

Para autores como Vidal de la Blanche, De Martonne y Hartshorne el territorio es el objeto por excelencia de la investigación geográfica frente a otros términos también muy usados dentro de dicha disciplina como paisaje, región, de conjunto de construcciones, aprovechamientos y usos que una sociedad hace sobre el suelo[2]. Desde este enfoque el territorio se estudia tanto en sus relaciones físicas o naturales, así como en características demográficas; de hecho se concibe como la plataforma sobre la que se desarrollan actividades humanas de convivencia, de sustento económico así como relaciones sociales, institucionales, culturales y religiosas.[3]

Debe reconocerse que tanto el territorio como los procesos derivados de las dinámicas en él inmersas, constituyen la esencia de la vida social; son procesos que influyen activamente en las estructuras sociales y son

[1] Gustavo Montañez Gómez y Ovidio Delgado Mahecha, "Espacio, territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional", en: Cuadernos de Geografla, Vol. VII, No. 1 -2, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

[2] Blanca Ramírez, "La región y su diferencia: los valles centrales de Querétaro 1940-1990". Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, RNIU, México, 1995.

[3] Blanca Ramírez "Los Paradigmas contemporáneos en el análisis de la relación Territorio – Sociedad", en Diseño y Sociedad, No. 6, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, México, 1996, 17-24.

producto de las relaciones de poder entre grupos sociales.[4] Por lo tanto, el territorio es a su vez escenario de lo social, y parte activa de la dinámica ecológica y biológica, cuyo desarrollo está íntimamente conectado a los procesos sociales, conformando así, un complejo social-natural.

Desde esta lógica, el concepto territorio se refiere a una porción terrestre, delimitada política y administrativamente, que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social y que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción,[5] por lo que el concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión de un poder público, estatal o privado dentro de un espacio determinado.[6]

Como construcción social el territorio tiene su origen en la actividad espacial de agentes que operan en diversas escalas. La actividad espacial se refiere a la red de relaciones y actividades con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización o grupo de poder, o una empresa multinacional.[7] Dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto.

La territorialidad "es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados".[8] La misma se refiere al "conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas".[9] La territorialidad se asocia con apropiación y ésta con identidad y afectividad espacial, que se combinan definiendo territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente.

Para Soja, la territorialidad está asociada con el regionalismo; de hecho, se puede argumentar que la territorialidad y el regionalismo segmentan

[4] Edward Soja, "Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory". Londres, Verso/New Left Books, 1989.

[5] Pedro Geiger, "Des-territorialização e espacialização". En: Territorio: Globalização e Fragmentação. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 233-246.

[6] Manuel Correia de Andrade, "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local", en: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 102-125.

[7] Doreen Massey y Pat Tees, "A Place in the World?; Places, Cultures and Globalization". Oxford, Oxford University Press/Open University, 1995.

[8] Gustavo Montañez Gómez y Ovidio Delgado Mahecha, op. cit.

[9] Roberto Correa Lobato. "Territorialidad y Corporación: Un Ejemplo", en: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 86-101.

la interacción humana puesto que controlan la presencia y la ausencia, la inclusión y la exclusión;[10] es decir, la territorialidad delimita al territorio en divisiones espacio-temporales de actividad y de relación denominadas regiones.[11]

Esta perspectiva refuerza el hecho de que el territorio se entiende como un espacio socialmente construido donde se generan instituciones que desarrollan actividades políticas, económicas y sociales regidas por reglas formalmente instituidas, así como por costumbres y valores que hacen a las comunidades en el plano social. Se asigna al territorio atributos como el de ordenamiento territorial y el desarrollo territorial, los que a su vez, se desagregan en diferentes planos y escalas de intervención como el desarrollo local, regional y nacional. De este modo, el territorio se entiende como un sistema espacial, es decir, como un conjunto de lugares interconectados por redes y flujos horizontales.[12] En este sentido, es pertinente mirar el tema del desarrollo y sus consecuencias sociales económicas y políticas a partir de la estructuración del territorio.

Territorio y Poder

El concepto de poder expresa la energía capaz de lograr que la conducta de los demás se adapte a la propia voluntad; es, por tanto, una influencia sobre otros sujetos o grupos. El poder es político cuando se ejerce en un marco donde la coerción es legítima o la recompensa por la obediencia tiene que ver con beneficios provistos por la comunidad.[13] El Estado es, básicamente, la institución que aspira a monopolizar (mediante la idea de soberanía) el poder político que asegure el mantenimiento del orden social.

Para J.E. Sánchez, las relaciones de poder asumen una forma territorial, dado que en éste se materializan aquellas; de hecho, los factores que ligan las relaciones de poder al espacio geográfico son: 1) la correspondencia entre relaciones de poder y la construcción del territorio (el espacio, socialmente construido, articulado y ordenado, es un medio material para el funcionamiento del poder y de la sociedad); 2) el dominio del territorio por los grupos sociales; 3) la localización de los centros de decisión en su relación con los procesos de organización territorial.[14]

---

[10] Edward Soja, "Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory". Londres, Verso/New Left Books, 1989.

[11] Gilberto Jiménez, "Territorio, cultura e identidades", en Globalización y regiones en México, Rocío Rosales Ortega (coordinadora), UNAM, México, 2000.

[12] Luis Fernando Ocampo M., "Lo Regional Punto de Encuentro" en *Ciudades*, revista de la Red nacional de Investigación Urbana, No. 29, México, 1996.

[13] Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, "Modernidad y posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías", Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

[14] J. E. Sánchez, "Geografía Política", Síntesis, Madrid, 1992.

Estos factores permiten fortalecen el reconocimiento del territorio como el telón de fondo de las relaciones humanas de control, organización/ distribución, producción/uso, y sentido social o de pertenencia.[15]

a) La territorialidad: estrategia de control

La acción social sobre un área específica implica un sistema de control o territorialidad, la cual se define como una estrategia o patrón de conducta social (institucional, grupal, individual) que establece diferentes vías de acceso que son dinámicas y pluridimensionales para afectar, moldear y disponer de las ideas y acciones de la gente, de los recursos y de su interrelación, delimitando y ejerciendo control sobre un territorio.[16]

Esta estrategia es una construcción social asociada con el conflicto y el status que implican la posesión, la personalización y la defensa de un área, la cual varía según los niveles de organización social y contextos históricos específicos regulados por las relaciones de producción capitalista. Opera sobre actividades físicas, sociales y psicológicas, e Intervienen agentes sociales tanto aquellos que ejercen el control como de los controlados sean individuos o grupos, provenientes de diferentes territorios y escalas de acción.

La autoridad que establece el control define la realidad constantemente, y sin aquella dirección externa los controlados se sentirían confusos y extraviados ya que les proporciona la descripción de la realidad y la razón de su existencia. A través de crear sensación de seguridad, certidumbre y significado, los controladores manipulan este mundo a su beneficio.

El diseño de cualquier estrategia de control parte de la historicidad concreta la cual es un conjunto de condiciones tanto ideológicas como materiales mediante las cuales una sociedad se percibe así misma en razón de su aprendizaje social, experiencia e influencia cultural. En esto confluyen sus geografías físicas, la trayectoria urbana, los ritmos de crecimiento, la capacidad de las instituciones (políticas, religiosas, educativas, familiares, militares, científicas), las tradiciones políticas y sus dirigencias, las culturas regionales con sus elites sociales, los medios de comunicación de masas, y el esquema de valores resultado de las dinámicas conductuales de castigo y premio asociadas a sentimientos patrióticos, de deseo o de miedo.[17]

En general estos procesos sociales se dan por los conflictos y comportamientos sociales propios que se decantan o complejizan en el

[15] Roberto Sack, “El significado de territorialidad”, en: Región e historia en México (1700-1850) métodos de análisis regional, Pedro Pérez Herrera (compilador), Instituto Mora, UAM, 1991, 115-136.

[16] Ibidem.

[17] J. E. Sánchez, op.cit.

tiempo, sin embargo, pueden ser producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes, en donde el consenso, la planeación, la fuerza de la razón, y la confluencia de intereses hace que una sociedad se empodere y tome el control de su propio destino.

b) Organización territorial

Toda sociedad moldea su espacio y al hacerlo clasifica por áreas que dan lugar y propiedad a cada cosa: cuencas, áreas protegidas, rural, urbano, aglomeraciones industriales, localidades, distritos electorales, municipios, estados, y todo lo relacionado con la localización de asentamientos y distribución espacial del consumo, la producción, la distribución y los servicios.

De esta forma organiza geográfica y jerárquicamente lo privado, lo público, las acciones, intereses y procedimientos de los distintos agentes (económicos, sociales, culturales, religiosos), bajo una lógica de ordenamiento que define un modelo de organización social (nacional y /o internacional) que articula las diferentes formas concretas de la producción y circulación del capital.[18]

También nos habla de la autonomía, centralización, o descentralización que tiene la esfera de la administración urbana de su espacio público con sus zonas federales, estatales, municipales y locales. Así, un determinado ordenamiento territorial y planificación urbana implica esquemas de desarrollo que participan de escalas micro, meso y macro, tipologías de regiones, lugares centrales, espacio homogéneo, polarizado, región plan, polos de crecimiento; y conjunta intereses locales, nacionales y globales con sus dinámicas interregionales de transferencias de valor.

c) Uso específico

La organización territorial está dada en función del uso asignado el cual se controla con estrategias de prescripción y reproducción. La prescripción da cuenta de la permisibilidad al acceso y salida de un territorio, haciendo uso de límites, fronteras, conceptos de soberanía, nación, y de todo tipo de barreras ya sean culturales, sociales, o económicas que prohíban, restrinjan, contengan o excluyan a gente y actividades.

Las lógicas de intermediación del control comprenden regulaciones, derechos legales, fuerza bruta o mental, prohibiciones sobre el uso de áreas, códigos, visas, espacios de trabajo y disposición de escritorios; normas culturales, formas de actuar o de lenguaje que levantan obstáculos comunicativos como señales, marcas, tatuajes, signos, símbolos, gestos,

[18] Juan Luis Klein, “Geografía y Desarrollo Local”, en: Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia, Tratado de Geografía Humana, Anthropos – UAM, Barcelona, 2006.

formas corporales, claves, modulaciones del lenguaje, acentos, ritmos, caló, etc.

La prescripción permite personalizar el territorio y dar cuenta de diferentes gradaciones de territorialidad específica –primario, secundario, público, o de interacción– que se relacionan según la importancia en la vida de las personas y el tiempo de ocupación. Así no es lo mismo los migrantes que los oriundos de un lugar, o diferentes zonas que cohabitan en una ciudad: habitacionales, comerciales, de servicios, industrial, administrativa o recreativas.[19]

La reproducción da cuenta de las formas y mecanismos necesarios para sostener, permanecer, conservar, reforzar, profundizar o cambiar cualquier dinámica territorial. Esto incluye la regulación con sus límites y jerarquías de las relaciones interpersonales. La defensa y capacidad de resistencia de un territorio se pone en evidencia frente a cualquier trasgresión de las normas de control o confrontación de clase por formas de organización social. El resultado puede ser de invadir, ampliar, tomar, atacar, suprimir o en su caso producir territorios, mediante la deslocalización, desterritorialización o destrucción de fronteras, que llevan ya sea a un cambio de actividad (rural a urbano, área natural a cultivo o vivienda) o a una reconfiguración de identidades.

d) Proveedor de sentido social

La construcción de la territorialidad lleva implícita el conjunto de prácticas que tienen como objetivo la institucionalización de comportamientos y racionalidades sociales con fines de coexistencia y convivencia humana. Cubren un amplio rango ideológico y por su orientación y énfasis, se pueden clasificar básicamente en cuatro.

i) De regulación social: son aquellos valores que dan contenido y significado social y proveen de identidades, pertenencias, propósito, dirección, y están orientados a garantizar la contención y manejabilidad de las contradicciones; por ejemplo los discursos usados por los estados, partidos políticos, organizaciones sociales, iglesias o empresas privadas.
ii) Construcción de diferencias: permiten dar por sentado y aceptado como normal escalas de niveles sociales, de dominio, de estatus, relaciones tradicionales entre géneros, de sexo, lugar, consideración social de las etnias y de las diferentes actividades productivas entre otras.
iii) Legitimidad gubernamental y del Estado: tienen un significado político con el cual justifican su quehacer y garantizan la permanencia en el poder las clases dirigentes, de hecho se asocia con la organización, estrategias e intervención del Estado en su conjunto.

[19] J. E. Sánchez, op.cit.

iv) Representaciones espaciales: representan condicionantes formativos de una forma particular para concebir el espacio público y privado. Esto se puede observar en planes de desarrollo, programas institucionales, de gestión, de ordenamiento territorial, entre otros.

Teniendo presente las consideraciones arriba señaladas, la investigación sobre fenómenos sociales desde una perspectiva territorial, parte de que naturaleza y sociedad no son dos entidades reales que interactúan; sino que se articulan en un proceso social conformado no solamente por categorías propiamente sociales, sino así mismo por categorías naturales, que constituyen condiciones de existencia del todo social.

Discerniendo el concepto Desarrollo.

El término "desarrollo" tiene por objetivo el bienestar humano y social que se presta al debate en cuanto a los adjetivos o prefijos que lo acompañan; razón por la cual es pertinente realizar una reflexión a partir de la siguiente pregunta ¿Qué connotaciones y orientaciones tiene el término desarrollo? Para dar respuesta a este cuestionamiento, se parte del reconocimiento que en materia de gestión del desarrollo, han imperado cuatro perspectivas dominantes que a saber son: la biológica, la económica, el enfoque humano y por último la perspectiva local.

El desarrollo desde la concepción biológica

El origen del término tiene sus orígenes en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los conocimientos de la biología en materia de desarrollo fueron progresivamente aplicados al contexto social. La teoría evolucionista de las especies contribuyó en este proceso, pues se uso creativo, en la segunda mitad del siglo XIX, consolidó el empleo del término desarrollo en el ámbito social, teniendo como resultado la llamada "era del darwinismo social".

En esta perspectiva se argumentaba que al igual que los organismos biológicos, las sociedades humanas luchaban entre ellas para sobrevivir. Luego entonces, las sociedades "modernas" representan el estadio más avanzado en materia de progreso social. Esta visión biológica de las sociedades impone una noción de preponderancia basada en la planeación de estrategias para imponerse a otras sociedades.

El aporte de la economía en la concepción del desarrollo.

Desde la teoría económica, la noción de desarrollo se originó tras la Segunda Guerra Mundial, pues en ese contexto de devastación, el énfasis por el desarrollo en las nuevas naciones independientes y en otras áreas consideradas atrasadas económicamente era elevado. La atención se

ponía en el "crecimiento económico" pues se creía que él podía resolver todos los problemas de la pobreza. En este esquema la planeación de las estrategias de desarrollo en la gestión gubernamental se enfocaban en fomentar la cooperación técnica y las transferencias de capital como instrumento para promover el desarrollo económico.

Es así que inicialmente el concepto de desarrollo fue asociado al crecimiento y se circunscribía exclusivamente al factor económico debido a la gran influencia de la teoría neoclásica; ante dicha situación, el desarrollo ha sido visto de una forma reduccionista en la que los niveles del mismo dependían de las cantidades físicas producidas, así durante décadas el desarrollo fue un sinónimo del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarrollo; incluso en nuestro contexto latinoamericano, Osvaldo Sunkel llego a referirse a las características del desarrollo, haciendo una similitud entre éste y el crecimiento.[20]

Sin embargo, pronto se comprobó que el crecimiento económico no bastaba para lograr el desarrollo de una sociedad; Seers, elaboró otra opinión de la que se puede deducir otro concepto del desarrollo (aunque cabe aclarar que esta aportación también se hizo desde la perspectiva de la teoría económica neoclásica); él argumentó que existían elementos importantes que estaban siendo omitidos, como la equidad en la distribución de los ingresos o la necesidad de un cambio en las estructuras de las economías atrasadas.[21]

En este mismo orden de ideas, otras aportaciones consideran al desarrollo no como consecuencia inherente del desarrollo capitalista sino como un problema de modernización económica; dichas teorías son llamadas dependentistas. Es el caso de la Teoría de Causalidad Circular Acumulativa de Gunnar Myrdal en la cual sostiene que el desarrollo económico sucedía de forma acumulativa en una dirección (positiva o negativa) y se alejaba cada vez más de una posición equilibrada.[22]

El argumento central de esta teoría postula que con el tiempo las fuerzas del mercado tenderán a ampliar y no a estrechar las tasas de crecimiento diferencial entre las regiones avanzadas y las rezagadas. La acumulación industrial y el desarrollo de infraestructura en las localidades avanzadas generan ahorros para el desarrollo de negocios. A medida que aumentan las economías que las empresas pueden aprovechar, se estimula el

[20] Osvaldo Sunkel, y P. Paz, "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo", Siglo XXI Editores S.A., México y Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1970.

[21] D. Seers, "The Meaning of Development", en Revista Brasileira de Economía, Vol.24, No. 3, Fundaçao Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1970.

[22] Gunnar Myrdal, "Teoría económica y regiones subdesarrolladas", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

crecimiento industrial y así el proceso se vuelve autorreforzante; mientras, las tasas de crecimiento en las regiones rezagadas tenderán a declinar, ya que sus ventajas no son suficientes para hacer contrapesos a las regiones avanzadas. El proceso se repite y con el tiempo se amplía la brecha entre las regiones de crecimiento rápido y las de crecimiento lento[23] (Moreno: 2008, 21).

Bajo esta lógica, la gestión pública tenía como finalidad la planeación de estrategias que facilitaran la asociación del desarrollo con el lugar físico en el cual se llevan a cabo los procesos económicos; así como hay un gran interés por determinar la adecuada localización espacial del mercado y los costos del transporte más que las condiciones necesarias para la realización del potencial humano (alimentación, empleo y la equidad).

Como puede observarse los enfoques económicos tratan de explicar el desarrollo a partir de las dinámicas de producción exclusivamente; sin embargo la intervención de los actores sociales y la consideración del medio ambiente no se presenta como un factor preponderante en el mismo. En dichas perspectivas se reconoce la falta de conciencia ambiental; pues se parte del reconocimiento que la naturaleza puede ser "dominada" para constituirse como el suministro de recursos para el beneficio humano.[24] Consecuencia de este hecho, las estrategias de planificación del desarrollo en el mejor de los casos consideran a la naturaleza como el medio que permite el progreso, dada la enorme disponibilidad de recursos así como de espacios vacíos que debían ser civilizados.[25]

Harris señala que la postura del desarrollo económico ha sido objeto de dos críticas nodales: a) provoca una desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo teniendo aparejado un proceso de desigualdades en los ingresos restantes que tiende a aumentar con el tiempo, y b) Los impactos más negativos del desarrollo se evidencian sobre el medio ambiente y en las estructuras sociales existentes.

Tal situación representa un motivo para la reflexión, ya que resulta trascendental estudiar el progreso poniendo atención no sólo en los procesos económicos, sino también en los sociales y políticos. En efecto, como bien lo plantea Juan-Luis Klein "la perspectiva del desarrollo es el resultado de la voluntad de actores sociales, políticos y económicos de intervenir de manera activa en los procesos de desarrollo producidos en sus territorios".[26]

[23] Salvador Moreno Pérez, "Desarrollo Regional y Competitividad en México", en Meixueiro Nájera, Gustavo (coord.) Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LX Legislatura, 2008, 17-48.

[24] Juan Luis Klein, op. cit.

[25] Juan Luis Klein, op. Cit.

[26] Ibídem.

El desarrollo con un enfoque humano y sustentable.

Debe reconocerse que el desarrollo implica el aprovechamiento eficiente de los recursos existentes en una zona para estimular su crecimiento, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población que en ella habita; entonces, "en el desarrollo de una colectividad, el papel del territorio es fundamental en la medida en que éste genera identidad, y que como resultado de ésta, actores socialmente contrapuestos se asocian y se estructuran en forma sistemática".[27]

Considerando este punto, el desarrollo puede entenderse como la consecución de niveles económicos, políticos, culturales, institucionales y ambientales que fomenten la transformación de los seres humanos y de las sociedades que ellos conforman, para que en un entorno de relaciones sociales, naturales o del tipo que estas sean, se les reconozca y dote de dignidad, de personalidad y de trascendencia.[28]

En este contexto, el concepto de desarrollo humano concede una mayor importancia al individuo y su entorno pues el interés se centra en las personas, pero también ganan impulso nuevos enfoques relacionados con el medio ambiente, la generación de capacidades endógenas, la adaptación local a modelos foráneos y las redes de relaciones sociales que generan confianza en el seno de la comunidad, en el territorio, pues como se ha tratado evidenciar dicho este determina y es determinado por una serie de relaciones (hombre-hombre y hombre-naturaleza), lenguajes, afectos y procesos de cambio; puede entenderse como un sistema social localizado que tiene relaciones y flujos horizontales que une a los hombres, pero además a estos con la naturaleza.[29]

De esta forma, puede señalarse que el desarrollo apela a la sustentabilidad del medio ambiente dando lugar al concepto de "desarrollo sustentable", entendido como el proceso que implica mejoras sustanciales en los niveles de bienestar de la población desde una perspectiva holística (sin dañar el medio ambiente).

Una propuesta de conceptualización del desarrollo territorial.

Como se ha tratado de evidenciar, el territorio es un constructo social, una valoración, un producto, un espacio que desde la historia y la cultura, se

[27] Ibídem.

[28] Sergio Boisier, "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?", en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001, 25-47.

[29] Francisco de Jesús Aceves González, "La territorialidad. Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social", en Comunicación y Sociedad. Núm. 30 Mayo, Departamento de Estudios de la Comunicación Social, México, Universidad de Guadalajara, 1997, 51-74.

construye a través de prácticas, estrategias, percepciones y la manera de leerlo que tienen los miembros del grupo que lo constituye, aunque debe reconocerse que en el fondo subyace un proceso de diferenciación creciente entre las áreas que lo integran.

Las distintas variables que intervienen frente a los dilemas del desarrollo llevan una connotación de regionalismo; de esta manera, las diferenciaciones territoriales no son explicadas en sí mismas, a través de sus factores estrictamente espaciales, o de su estructura e historia interna particular y exclusiva, sino de manera relacional dinámica, gracias a la comprensión de las constantes transformaciones socio-económicas, por medio del continuo proceso de interrelación.

En este sentido, el desarrollo de un territorio o también el *desarrollo territorial* implica una política que incluye aspectos de descentralización, coordinación y cooperación administrativa, organización de la población, ordenación del territorio y dotación de infraestructuras y servicios, etc. No obstante, el desarrollo territorial no es una política vertical, sino un modo diferente de concebir al crecimiento en el largo plazo y de manera continua.[30]

El desarrollo territorial es más cualitativo que cuantitativo. Hace referencia a los recursos naturales de los territorios; al recurso humano que habita y trabaja en estos, a las instituciones que resguardan y fomentan la interacción social, a las prácticas asociativas que imperan en el lugar, a la cultura que los sustentan y a los lugares que las integran. Visto así, es un proceso endógeno y exógeno, económico y social, público y privado.[31]

En el desarrollo territorial, los poderes públicos no son ajenos al entorno o hábitat de los individuos; sino que en realidad tienen un papel fundamental en la generación del bienestar pues redistribuyen recursos mediante mecanismos de asociación, delegación y gestión. Desde esta perspectiva, el territorio es un factor determinante en el desarrollo de los agentes locales, de las organizaciones sociales y productivas, de las instituciones públicas y del conjunto de la sociedad civil. El grado y la calidad de integración fomentarán la aparición de territorios desestructurados con desarrollos fragmentados que generan nuevos conflictos y profundizan los desequilibrios sociales ya existentes; y viceversa.[32]

De esta forma, el desarrollo local puede entenderse como el *proceso por el que se organiza el progreso de una sociedad, como resultado de la planeación llevada a cabo por los diferentes actores locales que intervienen en él, con la finalidad de aprovechar los recursos humanos*

[30] Sergio Boisier, op. cit.
[31] Juan Luis Klein, op. cit
[32] Luis Fernando Ocampo M., op. cit.

y naturales de un determinado territorio, manteniendo una negociación o diálogo con los agentes económicos, sociales y políticos del mismo. Implica la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad urbana y rural, local y global, además de que concierne a múltiples aspectos sociales, naturales e intelectuales que deben movilizar los numerosos factores, para responder a la estrategia de desarrollo previamente consensuada.[33]

Finalmente, el territorio para el desarrollo deja de ser un lugar donde sucedían las cosas y se convierte en parte de los sucesos no sólo como contenedor de ellos sino partícipe de los mismos. Bajo este entendido, el desarrollo local encuentra todo su sentido. Porque su objeto no es transferir recursos de un territorio a otro, ni de una categoría socio-profesional a otra, sino favorecer e impulsar la creación de proyectos locales, lo que constituye un juego de la mayor relevancia, porque es creativo antes de ser re-distributivo.

Planeación del desarrollo territorial.

De este modo, un factor importante para las estrategias de desarrollo territorial es el interés por las formas y estrategias de control de los actores que sostienen y reproducen una organización específica de un territorio, en el entendido que estas formas están en función del aprendizaje social e influencia cultural; con la intención de contribuir a descifrar la naturaleza de estas relaciones entre determinaciones específicas de organizaciones territoriales concretas y sistemas o estructuras sociales[34] (Ramírez, 2003). Estas lógicas tienen su concreción particular en el territorio a través de las dinámicas propias que facilitan, impiden, condicionan o transforman estas grandes tendencias, las cuales dan como resultado regiones ganadoras y perdedoras.

Esta preocupación nos lleva a ver que las problemáticas o procesos territoriales adquieren particularidad en la medida en que están enmarcados en un proceso mayor. Esto es, las dinámicas territoriales adquieren determinada lógica o dirección dependiendo del contexto global en el que están inscritas y que deben ser consideradas en los procesos de planeación del territorio.

El entendimiento de lo que sucede en el territorio debe buscarse no tanto en las ciencias de la tierra sino en las dinámicas sociales que se recrean en un determinado soporte natural; razón por la cual la consideración del territorio

[33] Francisco A. Becerra, "Características subyacentes en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Cienfuegos durante el período 1987-2000", Universidad de Cienfuegos, 2003 "Sin pie de imprenta".

[34] Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, "Modernidad y posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías", Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

no debe ser exclusivamente como un "recurso natural" sometido a leyes propias sino como el producto de la relación sociedad-medioambiente, ya que constituye una instancia esencial de la organización social y productiva que da cuenta de las diversas configuraciones y expresiones de la sociedad. Son los procesos sociales propios o conscientes que sostienen, conservan o degradan las determinaciones geográficas.

Específicamente, las estrategias del desarrollo territorial deben considerar que:

- La región -metropolitana o rural- ha dejado de ser el concepto central para estudiar el territorio, entre otros, por la existencia de nuevas articulaciones reticulares y la posibilidad de que se formen regiones "virtuales"
- Los procesos de globalización reestructuran los territorios e implican una articulación diferencial de los mismos que va desde lo local a lo global.
- La planeación del desarrollo, tradicionalmente se ha basado en la ciencia económica, con serias dificultades para integrar la dimensión territorial y acaba reduciéndose a la variable espacial (dimensión geométrica medible) del mismo.
- Construir enfoques Inter y transdisciplinarios donde es relevante dar espacio a la antropología, la historia, la sociología, la economía o la sicología, que permite abrir las ciencias sociales a una perspectiva compleja, donde las múltiples referencias juegan un papel importante en la aprehensión de los hechos sociales.
- Abordar un campo poco explorado, desde distintas perspectivas y en diferentes escalas, que pueden ir desde las unidades geográficas funcionales como las político– administrativas, los distritos electorales, los municipios, etc., hasta identificar la territorialidad que adquieren los problemas locales, las regiones culturales, las redes regionales de poder y las reestructuraciones económicas.
- Analizar el territorio no como un recorte geográfico equivalente de región tradicional, sino como un entramado que establece diferentes vínculos e interacciones con otros espacios y otras escalas.

Reflexiones finales

En los párrafos previos, se ha reconocido que el territorio es un constructo social resultado de prácticas tanto ideológicas como materiales que tienen los miembros del grupo que lo constituye. El resultado es una percepción colectiva y una institucionalización cultural del comportamiento ciudadano, que configuran una esfera de regulación social. Lejos de ser neutral, la acción social resultante implica un sistema de control o territorialidad establecido por la autoridad que lo ejerce, mediante estrategias múltiples relacionadas con organización territorial, su uso específico y el proveer sentido social.

Además se ha visto más que el concepto de lo regional define el espacio por sus características similares que le confieren relativa autonomía. Esta visión homogénea y puntual del espacio, se identifica con los sistemas lineales y regulares que a lo sumo pueden llegar a concebir redes de puntos o nodos interactuantes siempre y cuando compartan cierta similitud.

Muy por el contrario, lo territorial participa de un espacio irregular, no lineal, con sucesión de puntos, superficies o volúmenes con trayectorias aparentemente irregulares denominados fractales. Esto es así, ya que confluyen diferentes agentes sociales con sus propias cuotas de poder y estrategias de control diferenciadas que están lejos de una visión homogénea de su que hacer espacial.

La problemática del desarrollo desde una perspectiva territorial plantea y parte de premisas muy diferentes a lo regional. Se aleja del paradigma de la modernidad con su discurso de progreso y de la homogeneidad del territorio nacional. Da cuenta de la diversidad y evidencia la complejidad y las tendencias contradictorias entre lo local y lo global con sus lógicas de desarrollo diferenciadas. Por un lado tenemos el control por el capital que busca la enajenación territorial a través de un modelo homogéneo y abstracto de lo social implementado por el Estado Nación, cuyo resultado es la desterritorialización, la simulación y la pérdida de referentes identitarios. Por otro lado nos acercamos a la autonomía y al control social del territorio, en donde lo específico, la historia, la cultura y las estructuras diferenciadas de lo real adquieren relevancia.

El análisis de estas dinámicas sociales con fines de control, configuran un campo de conocimiento interdisciplinario que se nutre de métodos, técnicas, ángulos de análisis de diferentes disciplinas como la economía, sociología, política, lingüística, antropología, sicología social, historia, geografía humana, ecología, las cuales aportan su propio instrumento técnico más que su objeto de estudio.

Bibliografía

Aceves González, Francisco de Jesús, “La territorialidad. Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social”, en *Comunicación y Sociedad.* Núm. 30 Mayo, Departamento de Estudios de la Comunicación Social, México, Universidad de Guadalajara, 1997, 51-74.

Becerra, Francisco A. *Características subyacentes en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Cienfuegos durante el período 1987- 2000*, Universidad de Cienfuegos, 2003 “Sin pie de imprenta”.

Boisier, Sergio, “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”; en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina, 2001, Editorial Homo Sapiens, 25-47.

Correa, Roberto Lobato. "Territorialidad y Corporación: Un Ejemplo", en: *Territorio: Globalización y Fragmentación*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 86-101.

Correia de Andrade, Manuel. "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local", en: *Territorio: Globalización y Fragmentación*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 102-125.

Geiger, Pedro. "Des-territorialização e espacialização", en: *Territorio: Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996, 233-246.

Giménez Gilberto, "Territorio, cultura e identidades", en *Globalización y regiones en México*, Rocío Rosales Ortega (coordinadora), UNAM, México, 2000.

Hiernaux, Daniel, y Lindon Alicia, "El concepto de espacio y el análisis regional", en *Revista Secuencia*, Instituto Dr. José María Luis Mora, México, 1993, 34-56.

Hirschman, Albert O. 1973, *La estrategia del desarrollo económico,* Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Klein, Juan-Luis, "Geografía y Desarrollo Local", en: Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia, *Tratado de Geografía Humana*, Anthropos – UAM, Barcelona, 2006.

Massey, Doreen; Tees, "Pat A Place in the World?"*,* en: *Places, Cultures and Globalization.* Oxford, Oxford University Press/Open University, 1995.

Moncayo Jiménez, Edgar, "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", en *Serie Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2001.

Montañez Gómez, Gustavo y Delgado Mahecha, Ovidio, "Espacio, territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional", en: *Cuadernos de Geografía*, Vol. VII, No. 1 -2, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

Moreno Pérez, Salvador, "Desarrollo Regional y Competitividad en México", en Meixueiro Nájera, Gustavo (coord.) *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LX Legislatura, 2008, 17-48.

Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas,* Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

Ocampo M., Luis Fernando, "Lo Regional Punto de Encuentro" en *Ciudades*, Revista de la Red nacional de Investigación Urbana, No. 29, México, 1996.

Ramírez, Blanca, *La región y su diferencia: los valles centrales de Querétaro 1940-1990*. Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, RNIU, México, 1995.

Ramírez, Blanca, “Los Paradigmas contemporáneos en el análisis de la relación Territorio – Sociedad”, en *Diseño y Sociedad*, No. 6, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, México, 1996, 17-24.

Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca, *Modernidad y posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías*, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Sack, Roberto, “El significado de territorialidad”, en: *Región e historia en México (1700-1850) métodos de análisis regional*, Pedro Pérez Herrera (compilador), Instituto Mora, UAM, 1991, 115-136.

Sánchez, J.E, *Geografía Política, Síntesis*, Madrid, 1992.

Seers, D., “The Meaning of Development”, en *Revista Brasileira de Economia*, Vol.24, No. 3, Fundaçao Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1970.

Soja, Edward, *Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theor,* Londres, Verso/New Left Books, 1989.

Sunkel, Osvaldo y Paz, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores S.A., México y Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1970.

Revista de Administración Pública

INAP

Sostenibilidad urbana y territorio: Los retos de la administración pública metropolitana en México

Miguel Moreno Plata*

1. Introducción

En el presente trabajo confluyen los siguientes enfoques principales: algunos aspectos centrales del desarrollo sostenible, particularmente en el ámbito del desarrollo urbano sostenible; la referencia al modelo de gobernanza para la transición al desarrollo sostenible y la exploración de las principales transformaciones en los territorios urbanos, así como su relación con la dinámica demográfica y territorial de las ciudades metropolitanas.

De esta manera, el objetivo central es intentar establecer la relación entre la naturaleza compleja del desarrollo sostenible, las aportaciones del modelo de gobernanza y los actuales procesos urbanos, así como algunas de las modalidades organizacionales de la administración pública metropolitana, particularmente en el rubro ambiental y del desarrollo urbano.

El primer apartado está dedicado al análisis de los principales referentes teórico-metodológicos del desarrollo sostenible. De esta suerte, este eje temático se enfoca a la exploración de las racionalidades que se entrecruzan en el citado modelo; cruce de racionalidades que no permiten alcanzar los fines del desarrollo sostenible, al actuar bajo lógicas contrapuestas, en muchas ocasiones. Un ejemplo de lo anterior es la racionalidad que subyace en la lógica de la economía de mercado y la nueva racionalidad que demanda la problemática ambiental contemporánea, cuyo postulado principal es el uso sostenible de los bienes y servicios ambientales.

* Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante y Maestro en Administración Pública por la UNAM.Actualmente es Profesor Investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; Profesor visitante en la Maestría en Derecho y Gestión Ambiental del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel I)

Derivado de lo anterior, un problema central del desarrollo sostenible es la construcción de una nueva racionalidad, a partir de la integración, compenetración y proyección de la lógica prevaleciente en cada una de las dimensiones del mencionado paradigma.

El segundo eje de análisis de esta investigación se enfoca hacia el estudio del paradigma de la sostenibilidad en el ámbito del desarrollo urbano. Desde esta perspectiva, la línea argumental parte de la naturaleza esencialmente insostenible de los centros urbanos en razón de sus altos niveles de insumos de recursos y bienes ambientales y de su alta productividad de residuos sólidos, líquidos y gaseosos. Por otra parte, en el cuarto eje se realiza una exploración de las principales coordenadas teóricas sobre el modelo de gobernanza para la transición al desarrollo sostenible, en razón de que se trata de un enfoque que parte de la naturaleza compleja de los procesos de desarrollo sostenible, a la vez que retoma los principales postulados de la gobernanza, particularmente la articulación de redes y esquemas de asociación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En este contexto, el quinto eje se enfoca al análisis de los nuevos procesos de urbanización y su impacto en la organización y funcionalidad de los territorios urbanos, con la finalidad de aportar algunos elementos acerca del impacto de los procesos metropolitanos y megapolitanos sobre la organización de los gobiernos y la administración pública de las ciudades, principalmente en el caso de las ciudades metropolitanas y megapolitanas. Finalmente, el eje sexto está dedicado a la exploración de la administración pública metropolitana en el rubro ambiental, a partir de la dinámica demográfica y territorial, con especial referencia a la Zona Metropolitana del Valle de México. En el apartado de las conclusiones se establecen algunas tendencias y perspectivas de la administración pública para el desarrollo sostenible en las ciudades metropolitanas y en la megalópolis.

2. Apuntes sobre el paradigma del desarrollo sostenible

La teorización del desarrollo sostenible resulta bastante azaroso y complejo; con retos metodológicos y epistemológicos formidables. Es como navegar en aguas turbulentas, en donde resulta bastante difícil fijar un rumbo más o menos preciso hacia donde orientar la embarcación de la sostenibilidad. En este gran océano teórico la pregunta obligada es ¿Cómo dotar a esta embarcación de cierta posibilidad de arribar a puerto seguro en las turbulentas aguas de la insostenibilidad? Bajo esta perspectiva, es claro que la consolidación de dicho paradigma emergente implica básicamente la construcción de una nueva racionalidad: la racionalidad de la sostenibilidad. En este contexto, la pregunta central es ¿cuáles podrían ser los principales referentes de esta nueva racionalidad? Bien, en principio habría que señalar que se trata de una nueva racionalidad

que teniendo como centralidad la racionalidad estrictamente ambiental, desarrollada con cierta profusión por diversos autores (Left, 2002), también es indispensable incluir en la lógica del paradigma en cuestión la racionalidad de naturaleza económica, política y social, como elementos ineludibles de la racionalidad de la sostenibilidad. Lo anterior implica que las fuentes principales de la racionalidad de la sostenibilidad derivan precisamente de las dimensiones, ámbitos de aplicación y principios de dicho modelo. Así, en los siguientes apartados procederemos al análisis de una parte de la literatura en la materia, enfatizando aquellos enfoques cuyas aportaciones son relevantes para la construcción de esta nueva racionalidad.

En cambio, otros autores como Seghezzo sostienen que el desarrollo sostenible puede teorizarse a partir de cinco dimensiones. Para el citado autor, las limitaciones de la definición tradicional de dicho modelo pueden mitigarse con la construcción de un marco teórico cuyas principales coordenadas son el lugar, el tiempo y las personas. Desde dicha perspectiva, el desarrollo sostenible puede concebirse como un triángulo formado por los citados elementos. Así, con respecto al "lugar" se sitúan tres dimensiones: física, geográfica y cultural, incluyendo dentro de ésta última el espacio culturalmente construido, es decir, aquél donde viven e interactúan los principales actores de los procesos de desarrollo sostenible: las personas. De esta manera, los "lugares", comprenden, por lo tanto, una fuente de datos, identidades y comportamientos, toda vez que incorporan nociones de cultura, estilos de vida y bienestar físico y sicológico. En este orden de ideas, la "permanencia", como dimensión temporal, constituye el cuarto elemento del paradigma en cuestión. Mientras tanto, las "personas" representan la quinta dimensión, la que surge a partir de la necesidad de subsanar la exclusión de las personas –como seres humanos individuales y no como miembros indiferenciados de la sociedad– de la noción tradicional del desarrollo sostenible.[1]

Coincidimos con aquellos tratadistas en el sentido de que llegar a un consenso acerca de una definición del desarrollo sostenible no sólo resulta casi imposible, sino que también sería bastante objetable (Seghezzo, 2009). En efecto, habrá que agregar que dicha postura no sólo es cuestionable, sino que una definición per se resulta poco funcional en la tarea de dotar de cierta operatividad al citado modelo de desarrollo. Por ello, pensamos que la posibilidad de consolidación de este paradigma descansa fundamentalmente en el estudio de las principales dimensiones, así como en la naturaleza de las interacciones entre las mismas, particularmente desde la racionalidad inherente al mismo desarrollo sostenible.

---

[1] Lucas Seghezzo, (2009). "The five dimensions of sustainability", Environmental Politics, Vol. 18, issue. 4, p. 540 y 548.

Desde nuestra perspectiva, la cuestión principal no consiste en determinar tal o cual número de dimensiones de la sostenibilidad. Una de las claves tiene que ver con el análisis de un número mayor o menor de sectores, sino que se trata más bien, de analizar la lógica que subyace en cada una de las dimensiones y ámbitos considerados como relevantes para la construcción de esta nueva racionalidad de la sostenibilidad.

Así, para los fines de este estudio identificaremos la racionalidad procesal, donde se incluyen como coordenadas principales la incertidumbre, el dinamismo, la complejidad y las interacciones de los sistemas y actores estratégicos en los procesos de relativos al desarrollo urbano sostenible.[2] La discusión acerca de los límites termodinámicos se concentra fundamentalmente en la sustitución entre energía y otros insumos, en razón de que el medio ambiente degradado se caracteriza por una alta presencia de materiales disipados, los cuales son perjudiciales para los organismos y procesos biológicos. El enfoque de la "sostenibilidad fuerte" afirma que puede haber otros límites, por lo menos en la escala macro, en la sustitución entre capital y los recursos y en la capacidad de innovación para ensanchar estos límites. Desde otra perspectiva, otros autores proponen contextualizar este debate en el hecho que nuestros limitados conocimientos y comprensión de los procesos naturales limitan también nuestra capacidad para realizar varias actividades de restauración y re-concentración de los materiales dispersos. En otras palabras, la superación relativa de esta restricción depende del conocimiento acerca de la naturaleza. En razón de las incertidumbres actuales sobre los procesos naturales, la preocupación por su degradación a largo plazo puede ser una buena razón para prevenir la futura degradación, incluso con inversión de capital en acciones de mitigación.[3]

Las citadas aportaciones de Pezzey y Toman en cuanto que identifican al estado actual de conocimientos acerca de los procesos físico-biológicos como una fuente de incertidumbre. En este contexto, una última restricción posible que se ha observado sólo en raras ocasiones es la limitada de la capacidad humana para el procesamiento de información. El grado y la velocidad de adquisición de los conocimientos necesarios para estar al tanto de los materiales y la disipación de energía mediante la adopción de nuevas tecnologías, en última instancia, podrían ser superiores a lo que el cerebro humano puede lograr. Esto puede ser visto como un ejemplo del concepto de "racionalidad limitada", formulada por Herbert Simon, lo que también pondría en duda la capacidad de la representación neoclásica de maximización integral y compleja en un horizonte de tiempo infinito perfectamente previsto.[4]

---

[2] Roberto Camagni, *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosh, 2005, p. 2008.

[3] John C.V. Pezzey and Michael A. Toman, The Economics of Sustainability: A Review of Journal Articles, Washington, Resources for the future, 2002, p. 67-68.

[4] Idem.

Desde esta perspectiva, el problema central para avanzar en la operatividad de dicho concepto es a partir del análisis de las principales dimensiones del desarrollo sostenible, así como la naturaleza de las interacciones entre estas dimensiones. Diversos autores coinciden en la necesidad de un nuevo marco teórico centrado en dicho enfoque (Moreno Plata, 2010; Gallopín, 2003). En este sentido también hay que reiterar la necesidad de establecer ciertos principios constitutivos y operativos del paradigma del desarrollo sostenible. Precisamente los llamados principios operativos son los que permitirían dotar de cierta operatividad al citado modelo en los diversos ámbitos de aplicación, incluyendo el sistema urbano y metropolitano.

Uno de los problemas más recurrentes en la teorización del desarrollo sostenible y la sostenibilidad es el predominio de visiones unidimensionales, es decir, existen enfoques que enfatizan la dimensión ecológica, mientras otras líneas del discurso priorizan ya sea la dimensión social o la económica. De esta manera, adquiere una relevancia fundamental el posicionamiento teórico desde la teoría de sistemas. La sostenibilidad desde la perspectiva socio-ecológica implica un enfoque analítico centrado en las fuertes vinculaciones entre sociedad y naturaleza. Así, el sistema socio-ecológico es un sistema formado por un componente (subsistema) social (o humano) en interacción con un componente ecológico (o biofísico), por lo que puede abarcar distintas escalas en el tiempo y el espacio.[5]

A partir de esta línea argumental, el citado autor establece como atributos fundamentales de los sistemas socio-ecológicos: disponibilidad de recursos, la adaptabilidad y flexibilidad, la homeostasis y la capacidad de respuesta. Conviene destacar éste último atributo, toda vez que al asociarse con "la capacidad de cambiar de estrategia según las circunstancias" se vincula con la adaptabilidad y la homeostasis de los sistemas socio-ecológicos; destacando dos elementos centrales:

a) La auto-dependencia.- Se refiere a la capacidad de un sistema socio-ecológico de regular sus interacciones con otros sistemas.
b) Empoderamiento.- Esta característica denota la capacidad del sistema socio-ecológico no sólo de responder al cambio, sino de innovar y de inducir el cambio en otros sistemas, en razón de sus propios fines y funcionalidad. "Cabe señalar que esta característica puede aplicarse específicamente al subsistema humano, pero no al subsistema ecológico.[6]

Desde esta perspectiva, es interesante subrayar que el subsistema humano se compone a su vez de varios sistemas: social, económico,

[5] Gilberto Gallopín, *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003, p. 15.

[6] Ibíd, p. 20.

cultural y político. Esta complejidad condiciona las posibilidades de una actuación eficaz en el ámbito de la sostenibilidad.

En este orden de ideas es conveniente subrayar la idea en el sentido de que la noción convencional de desarrollo sostenible presenta severas limitaciones para darle alguna operatividad al citado paradigma. Este mismo problema se percibe en el ámbito de lo que se conoce como sostenibilidad urbana. Como lo hemos señalado en otros estudios, estamos hablando de una limitación congénita, es decir, nace con la misma formulación pionera en el ámbito institucional: la elaborada por la llamada Comisión Brundtland (1987).

3. La sostenibilidad urbana

Para Páez García, una cuestión central de la insostenibilidad urbana deriva del hecho de que:

"La ciudad por definición es insostenible. La sostenibilidad es algo temporal, fenómeno que está en función de la energía y de la capacidad de las organizaciones para resolver los problemas relacionados con su supervivencia. El crecimiento de los sistemas urbanos ha ido de la mano del crecimiento de la calidad de las fuentes de energía, una disminución de esa calidad energética hace pensar que la escala de complejidad alcanzada por cada asentamiento urbano, desde una zona metropolitana de más de 10 millones de habitantes hasta una ciudad pequeña de menos de 20,000 habitantes, debe disminuir. Descenso o ajuste de complejidad o simplificación que se manifestará en el patrón de asentamiento, la ocupación del territorio, el uso de recursos, la disposición de los residuos y, por supuesto, la demanda de energía" .[7]

En efecto, los sistemas urbanos conllevan un alto grado de insostenibilidad. Sin embargo eso no significa que no se puedan presentar aproximaciones hacia la sostenibilidad urbana. Desde esta perspectiva resulta discutible la opinión del citado autor. En efecto, la esencia de la sostenibilidad radica precisamente en el horizonte temporal de largo alcance, que involucra, inclusive, la relación intergeneracional entre las presentes y las futuras generaciones. Así, quizá sea más conveniente hablar de grados de sostenibilidad urbana como una forma de planear y medir ciertas aproximaciones cuantitativas y cualitativas de la sostenibilidad en el ámbito urbano.

Como es bien conocido, las ciudades originan crecientes tensiones ambientales como consecuencia de la presión que los sistemas urbanos

[7] Armando Páez García, *Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional*, (tesis), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 84.

ejercen sobre los bienes y servicios ambientales del territorio urbano, suburbano y rural (agua, suelo, materias primas, alimentos, aire, energía, etcétera); por la contaminación derivada de los vertidos de residuos al medio natural (suelo, agua, atmósfera) o por la propia expansión de las infraestructuras y edificaciones que originan la ocupación casi irreversible del suelo, en muchas ocasiones de gran valor ambiental.[8]

En razón de lo apuntado, un buen punto de partida es la reflexión de Camagni. Para este autor:

> "…la sostenibilidad urbana debe tener como modelo de referencia no un paraíso terrestre de equilibrios ecobiológicos ni a una ciudad diseñada de forma ideal…, sino un arquetipo multidimensional, aunque simplificado, en el cual se puedan reconocer las diferentes funciones de la ciudad –la de suministrar economías de aglomeración y de proximidad, accesibilidad e interacción social, integración en red con el mundo exterior- y en el cual se obtenga el máximo bienestar colectivo a partir de la integración dinámica-procesual positiva (co-evolution) entre el ambiente natural, el built and cultural heritage, la economía (y, por tanto, la ocupación), y la sociedad" .[9]

Hablar de sostenibilidad urbana implica, entre otras cosas, desarrollar nuevas formas de pensar la ciudad. En este sentido podemos afirmar que el establecimiento de nuevas pautas de actuación resulta crucial para que las ciudades mantengan su capital natural en el largo plazo, es decir para que sean sostenibles en algún grado. En este sentido, también es preciso reconocer que los enfoques convencionales resultan insuficientes para captar y analizar la interdependencia entre la sociedad urbana, el desarrollo económico y el medio ambiente. Aunque las ciudades afectan los sistemas naturales más allá de sus confines físicos, "la interdependencia entre los sistemas urbanos y el medio ambiente regional y global" no se refleja en las políticas urbanas.[10]

Así, la construcción de un nuevo marco teórico para el estudio de estas interacciones debe considerar tres elementos:

a) Las variables clave para describir los sistemas urbanos y ambientales y sus interrelaciones;
b) Las medidas y criterios que permitan evaluar las interrelaciones de referencia;
c) Mecanismos de retroalimentación para evaluar el funcionamiento del funcionamiento de los sistemas para la generación de respuestas de la comunidad urbana en el nivel individual e institucional.[11]

[8] Ana Yábar Sterling, "Cambio climático, ordenación del territorio y sostenibilidad urbana en España" en: *Observatorio Medioambiental*, 2007, vol. 10.

[9] Roberto Camagni, op. cit., p. 205.

[10] Marina Alberti, "Measuring urban sustainability", Environmental Impact Assessment Review, issue 16, p. 381.

[11] Ibíd, p. 382.

Ahora bien es importante advertir acerca del hecho de que no existe un consenso acerca de la definición de la sostenibilidad. Lo mismo sucede en el caso del concepto de sostenibilidad urbana. En todo caso, la definición dependerá de la dimensión objeto de análisis. En este orden de ideas, para los fines de este estudio consideramos relevante avanzar desde la perspectiva de las interacciones entre los sistemas urbanos y los sistemas y procesos ambientales, así como la estructura económica, social y política.

Así, partiremos de la idea de que la ciudad es intrínsecamente insostenible. En otras palabras, el sostenimiento de los sistemas urbanos resulta imposible sin una demanda insostenible de bienes y servicios ambientales en el ámbito regional y global: "La interdependencia entre las ciudades y el medio ambiente global implica que si las ciudades alcanzan la sostenibilidad en el nivel local, ello no necesariamente será sostenible en el nivel global [y regional]. De hecho, las ciudades pueden lograr una buena condición ambiental en el corto plazo pero plantear una demanda insostenible de recursos naturales en otra parte y exportar sus residuos a otras regiones".[12] Desde esta perspectiva, se necesitan tres condiciones para llevar a una ciudad hacia la sostenibilidad: Primera, la adopción de la mejor tecnología disponible, para minimizar el impacto ambiental de los sistemas urbanos; segunda, asumiendo que la ciudad ha excedido la capacidad de carga de su territorio y que importa capacidad de carga de otras regiones, y que basa su soporte ecológico en estas regiones; tercero, la ciudad debe compensar por la importación de bienes y servicios ambientales, a través de la sustracción de capacidad y producción ecológica de otras regiones, así como por la exportación de desechos hacia esos mismos territorios.[13]

Esta afirmación nos lleva a la siguiente reflexión: En los últimos años hay un creciente interés en la región como un sitio de acción para el desarrollo sostenible. Esta perspectiva regional comprende desde las estrategias regionales de manejo y conservación de recursos naturales, reconociendo la necesidad de estudiar las especies, los hábitats y las interrelaciones entre diferentes tipos de hábitat, así como los flujos de los procesos naturales, sociales y económicos a través de las fronteras jurisdiccionales. A partir de estas complejas interdependencias sociales y ecológicas surge la necesidad de marcos regionales de análisis para el desarrollo sostenible, incluyendo la identificación a escala regional de las jurisdicciones que reflejen la comunidad de intereses e interacciones, así como gestionar las externalidades. Así, lo anterior, comprende, también la identificación sistemática de las regiones más apropiada para

[12] Ibíd, p. 383.
[13] Ibíd, p. 384.

la gobernabilidad ambiental y la gestión eficaz y eficiente del medio ambiente para la sostenibilidad.[14]

Desde esta perspectiva, el territorio es visto como un espacio en el que se integran las relaciones sociales, económicas y de gestión ambiental con el entramado institucional nacional e internacional. De esta manera surge la pregunta acerca de ¿es necesario repensar la relación territorio y ambiente?, o mejor aún, ¿es necesario repensar la relación territorio y desarrollo sostenible? La respuesta parece ser positiva, pues desde la misma Agenda XXI (1992) se planteó la necesidad de un desarrollo sostenible desde el ámbito local.[15]

4. La gobernanza para la transición al desarrollo sostenible

En primer lugar es importante advertir acerca de la diversidad de enfoques en materia de gobernanza. En razón de la naturaleza de este trabajo, nos limitaremos a exponer algunos de los elementos comunes y más relevantes de dicho enfoque. De esta manera:

"La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración [pública]. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador".[16]

La aportación principal del modelo de gobernanza es la capacidad de articulación de redes con la sociedad civil y el mercado para incrementar la capacidad de resolución de problemas públicos en las áreas respectivas o en las zonas de interacción de dichas instituciones. En todo caso, desde este modelo, implica la implementación de formas creativas del diseño institucional, a partir de la participación de actores no gubernamentales, pero reconociendo el papel central del gobierno en el proceso de las políticas.[17]

[14] Elaine Stratford, Julie Davidson, Michael Lockwood, Rod Griffith y Allan Curtis, "Sustainable development and good governance: the 'big ideas' influencing Australian NRM", EN: Report No. 3 of the project pathways to good practice in regional NRM governance, Universidad de Tasmania, 2007, p. 14 y 15.

[15] Mario del Roble Pensado Leglise, "La necesidad de repensar la relación territorio y ambiente. Una introducción a la aproximación metodológica" en: Territorio y ambiente: aproximaciones metodológicas, México, siglo veintiuno editores, 2011, p. 7 y 11.

[16] B. Guy Peters, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en María del Carmen Pardo (Compiladora) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 85.

[17] Ibíd, p. 95.

En cuanto a la sustancia del modelo de gobernanza es posible señalar que contiene una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica). Por un lado, es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado: la agenda social (objetivos sociales). Por el otro, es el proceso mediante el cual se define la manera como se dividirá el trabajo, se distribuirá la autoridad y se realizarán las actividades y se ejercerá la responsabilidad entre los agentes estatales, sociales y económicos (formación de leyes, políticas públicas, presupuesto, etc.). Desde esta perspectiva, la gobernanza es un proceso de dirección de la sociedad que se fundamenta en principios, normas, procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes.[18]

Por consiguiente, "gobernanza es un proceso estructurado institucional y técnicamente" en la definición y conducción de una sociedad. De esta manera, "la gobernanza, en tanto proceso de la sociedad es un proceso mayor, que engloba la acción del gobierno y delimita (configura, estructura) el ejercicio gubernativo del gobierno: sus roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducirse y conducir".[19]

El pensamiento para la transición hacia el desarrollo sostenible, proporcionan la base teórica para la gestión de la transición, con base en los siguientes principios básicos:

- Considerar simultáneamente diferentes dominios (multi-dominio), diversos niveles de escala (multinivel), y diferentes estados del sistema (multifase).
- Adoptar una perspectiva a largo plazo (por lo general 25 años o más) como marco para las acciones en el corto plazo.
- Emplear un enfoque centrado en la intervención de una multitud de actores.
- Utilizar tanto el análisis retrospectivo como la previsión para conciliar la incertidumbre y planificar para lo imprevisto
- Centrarse en el aprendizaje social a través del método de aprender-haciendo y hacer-aprendiendo.[20]

Desde la perspectiva de la gobernanza, los actuales desacuerdos son una parte esencial del desarrollo sostenible, los cuales complican y limitan la operatividad de dicho modelo: existen diferentes ideas en materia de desarrollo sostenible para los diferentes actores y sectores (energía, trasporte, la agricultura, los sistemas alimentarios, residuos). El desarrollo sostenible requiere una diversidad en la tecnología, las instituciones y

[18] Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 90 y 91.

[19] Ibíd, p. 93.

[20] Albert Loorbach, "Governance for sustainability", en *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2, p. 2.

las formas de pensamiento. El desarrollo sostenible requiere una mayor capacidad para la reflexión y un marco de adaptación para la formulación de opciones de instrumentación. Para evitar resultados lamentables y decepcionantes, las políticas de desarrollo sostenible deben tener una capacidad innata para la evaluación y la adaptación, con base en los sistemas reflexivos de dirección y gobierno orientados hacia el aprendizaje continuo a lo largo del proceso de políticas en lugar del control para lograr y maximizar ciertos resultados.[21]

El desarrollo sostenible requiere reflexividad. Un enfoque que favorece la gobernanza reflexiva es la gestión de la transición que consiste de los siguientes elementos:

- El desarrollo de las visiones sobre sostenibilidad y el establecimiento de metas para la transición hacia sociedades sostenibles.
- El diseño de agendas de transición hacia la sostenibilidad.
- La creación, organización y desarrollo de arenas de transición (para los actores innovadores), además de la arena de la política normal.
- El uso de experimentos y programas de transición para el sistema de innovación.
- El seguimiento y la evaluación del proceso de transición.
- La creación y mantenimiento del apoyo público.
- El uso de los objetivos de aprendizaje de la política y la confianza en círculos de aprendizaje y adaptación.[22]

Si bien es cierto que el concepto de gestión de la transición es un enfoque de gobernanza que se basa en las diversas vertientes de pensamiento en materia de gobernanza y estudios de políticas, pero a causa de su carácter integrador, su vínculo explícito con las teorías de sistemas y de la complejidad, y su uso explícito del desarrollo sostenible como su guía principal hacen que se constituya como un nuevo enfoque de gobernanza. La filosofía básica que subyace en la gestión de la transición es que la anticipación y la adaptación como elementos fundamentales del desarrollo sostenible, parten de una macro-visión sobre sostenibilidad, aprovechando las iniciativas a nivel micro, quienes por su parte, influyen en el meso-régimen. Así, la racionalidad que sustenta este enfoque difiere fundamentalmente de los enfoques basados únicamente en la acción del gobierno o del mercado. Por lo tanto, la gestión de transición puede ser vista como una propuesta de una nueva gobernanza comunitaria o arena entre el gobierno y el mercado que permite la reflexión a largo plazo, la innovación y aprendizaje social y la formulación estratégica de metas colectivas en materia de sostenibilidad. Desde esta perspectiva, la gestión

[21] René Kemp & Pim Martens, "Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved?", en *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2, p. 10.

[22] Ibíd, p. 10 y 11.

de la transición es un nuevo concepto de gobernanza que combina las fortalezas de los enfoques de abajo-arriba y arriba-abajo, sin caer en la trampa de convertirse en jerárquico y rígido o ser algo demasiado de libre flotación. [23]

En este contexto cabe reiterar que la gestión de la transición se sustenta en los elementos existentes en el campo de las teorías existentes:

a) Formulación de políticas por una diversidad de actores.
b) Políticas de largo plazo, metas colectivas, ajuste y anticipación.
c) Construcción de agendas.
d) Experimentación e innovación.
e) Evaluación, adaptación y reflexividad.
f) Difusión del conocimiento y aprendizaje.

Desde esta perspectiva, el marco conceptual de la gestión de la transición distingue entre los diferentes tipos de actividades que se relaciona con la abstracción del nivel del problema, la escala de tiempo y el apropiado nivel del sistema. Por lo tanto, las aportaciones específicas de la gestión para la transición son una estrategia, una táctica y operación de las actividades de gobernanza.[24]

5. Los nuevos procesos de urbanización: transmutación y nuevas funciones del territorio y el espacio

La primera década del siglo XXI es testigo de un vertiginoso cambio social, económico, tecnológico y político. Si bien es cierto que estos cambios tienen precedentes en las últimas décadas del siglo XX, también lo es que en los últimos años la aceleración de estos cambios es aún mayor, enmarcados básicamente en la globalización económica y la revolución científica y tecnológica, posibilitando el surgimiento de las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC).

En este contexto, la emergencia de la llamada sociedad posindustrial ha dado lugar al surgimiento de nuevos procesos de urbanización a nivel mundial, tanto en los países altamente industrializados como en las naciones emergentes. El resultado es una metrópolis posmoderna, postfordista y post-keynesiana; esta transición post-metropolitana ha avanzado a ritmos y profundidades diferenciadas en las diversas regiones del planeta. Sin embargo, existe una gran coincidencia en cuanto que la actual transformación urbana podría ser la más dramática en la historia de la urbanización en el mundo; por lo que es posible señalar la existencia de

[23] Albert Loorbach, *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*, Utrecht, International books, 2007, p. 79, 82 y 84.
[24] Ibíd, 88 y 103.

una transición de la metrópolis moderna a la metrópolis postmoderna, lo que eventualmente podría conducirnos a una nueva revolución urbana.[25]

La nueva era de la información ha dado lugar a lo que se conoce como hiperrealidad. Las persuasivas redes de la realidad virtual, inteligencia artificial, netscapes, comunicaciones ciberespaciales y comunidades digitales parecen evaporar las sólidas materialidades del espacio urbano. Esto origina simultáneamente dos fenómenos conocidos como desterritorialización y la reterritorialización. El primero hace referencia a la creciente debilidad que caracteriza a los vínculos con el lugar, es decir, con las comunidades y culturas definidas territorialmente que abarcan desde los hogares, los barrios y el pueblo o la ciudad, la metrópolis, la región y el Estado nación. En cambio, el proceso de reterritorialización ha creado nuevas formas y combinaciones de identidad territorial y espacialidad social. De esta manera, la transición postmetropolitana también puede ser descrita como una implosión y una explosión en la escala de las ciudades contemporáneas.[26]

Este cambio de escalas en la clasificación de los centros urbanos ha conocido diversas clasificaciones: conurbación, área metropolitana, región metropolitana, mega-ciudad y megalópolis. En síntesis, las transformaciones modernas de las metrópolis pueden entenderse como un proceso de construcción de escalas espaciales en sucesivos saltos de organización:

- La formación de las áreas metropolitanas, que supuso la superación de los límites de la ciudad tradicional continúa y compacta.
- La ciudad-región polinuclear, que supone una nueva ampliación de la escala de interacción y la superación de la relación simple de dependencia de los núcleos metropolitanos.
- El territorio pos-metropolitano, que inicia la organización fractal de un territorio conformado en torno a grandes ejes de desarrollo supra regional.[27]

En este contexto, la mega-ciudad es la manifestación territorial de una gran concentración de población en un área urbana. Se ha propuesto definiciones cuantitativas y cualitativas de las mega-ciudades. Las Naciones Unidas define la mega-ciudad como aquellos centros urbanos con más de 8 millones de habitantes y se añade un criterio de concentración espacial de la población: que la densidad demográfica sea de 2000 hab./Km2.[28]

[25] Edward W. Soja, *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008, p. 220.

[26] Ibíd, p. 223 y 224.

[27] José María Ezquiaga, “La condición contemporánea del espacio urbano”, Temas para el debate, núm. 185, p. 191.

[28] Jorge Olcina Cantos, “Megaciudades: espacios de relación, contradicción, conflicto y riesgo”, Investigaciones geográficas, núm. 54, p. 177.

Otro concepto, utilizado para designar los grandes espacios funcionales que surgen por la agregación de grandes ciudades es el de Megalópolis, el cual se refiere al conjunto de áreas metropolitanas, cuya expansión las lleva a la integración con otras regiones metropolitanas.[29]

A partir de estos cambios en la estructura social, económica y tecnológica existe la necesidad de re-conceptualizar los nuevos procesos de urbanización.

Según Ascher (2007), la tercera revolución urbana se caracteriza por cinco cambios fundamentales: la metapolización, la transformación de los sistemas urbanos de movilidad, la formación de espacios-tiempos individuales, la redefinición de la correspondencia entre intereses individuales, colectivos y generales y las nuevas relaciones de riesgo. En razón de la naturaleza de este trabajo, nos enfocaremos básicamente en el primer elemento. Así, la metapolización implica un doble proceso de metropolización y deformación de nuevos tipos de territorios urbanos: la "metápolis". Desde esta perspectiva, la metropolización es un intento de concentración de las riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones más importantes, la cual se apoya cada vez más en el desarrollo de los medios de transporte y de almacenamiento de bienes, información y personas y en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs). El resultado de este proceso es la "metápolis", es decir, grandes conurbaciones, extensas y discontinuas, heterogéneas y multipolarizadas. Una consecuencia de este proceso es que los límites y las diferencias físicas y sociales entre campo y ciudad se vuelven cada vez imprecisos, por lo que se presenta una especie de "dilatación" de los territorios urbanos hacia los territorios rurales. En este contexto, surge una pregunta fundamental ¿Qué hacer con la noción de límite y cómo concebir los espacios cuando la distinción entre lo urbano y lo rural se difumina?[30]

Desde esta perspectiva también es interesante formular la siguiente cuestión: ¿cuál es el impacto de este proceso de metapolización sobre la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración pública de matriz territorial?

6. La dinámica demográfica y los retos de la administración pública para el desarrollo urbano sostenible en México

México es un país predominantemente urbano y metropolitano. A partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, la CONAPO estableció la existencia de 59 zonas metropolitanas, en la que residen 63.8 millones de habitantes, esto es, 56.8% de la población nacional,

[29] Ibíd, p. 178.

[30] François Ascher, *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial, segunda edición, 2007, p. 56 y 57.

distribuidos en 367 municipios metropolitanos y delegaciones en el Distrito Federal.[31]

Por otra parte, la dinámica de las ciudades mexicanas se puede asociar con cinco vectores estratégicos del desarrollo urbano sostenible: población, empleo, agua, servicios básicos tradicionales (electricidad, agua potable y drenaje) y servicios básicos modernos (computadora, Internet y telefonía celular).[32]

La agenda de sustentabilidad ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México adopta como eje transversal el tema de Cambio Climático, vinculándolo de manera directa con los temas ambientales identificados como prioritarios (residuos sólidos, aire, agua y uso del suelo). En este marco temático, se prevé la integración de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los ámbitos de la gestión de la calidad del aire, el manejo de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento y manejo sustentable de las aguas de uso urbano, y la regulación del uso del suelo.[33]

El enfoque metropolitano permite, a su vez, influir en la definición de políticas ambientales con un carácter territorial más amplio: el regional. Bajo esta lógica, la Agenda incide en la elaboración e implementación regional (Distrito Federal, Estado de México, Estado de Hidalgo) del Programa Especial de Cambio Climático del gobierno federal.[34]

En cuanto al desarrollo de las capacidades institucionales para la integración e implementación de la Agenda Ambiental se establecen básicamente dos mecanismos:

En el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, con la participación de los gobiernos del estado de México, Hidalgo, Distrito Federal y gobierno federal se han constituido los siguientes órganos de coordinación:

- Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), 1994;
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI), 1994;

---

[31] Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, CONAPO, INEGI, p. 14.

[32] Carlos Garrocho Rangel, *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*, México, El Colegio Mexiquense, CONAPO, 2013, p. 23.

[33] Comisión Ambiental Metropolitana, *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 2010, p. 8.

[34] Idem.

- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994;
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH), 1995;
- Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), 1996;
- Comisión Metropolitana de Protección Civil, 2000, y
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 2000.

a) La Comisión Ambiental Metropolitana

El 8 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que creó a la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México. Así, se estableció como función de la citada Comisión la definición y coordinación de las políticas, programas y acciones contra la contaminación ambiental por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal en la ZMVM.

A partir de un convenio firmado el 13 de septiembre de 1996 por el gobierno federal, el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) y el Gobierno del Estado de México, El 17 de septiembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se constituye la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). De esta manera, la CAM se establece como un órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en la zona conurbada limítrofe con el Distrito Federal en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Hace algunos días, la Presidencia de la República y los gobernadores de 6 estados del centro del país, además del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, anunciaron la creación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis con la intención de sustituir a la Comisión Ambiental Metropolitana. De esta manera, el ámbito territorial de la CAM será la región centro integrada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 224 municipios correspondientes a estados del país:

- 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.
- 80 municipios del Estado de México.
- 29 municipios de Hidalgo.
- 33 municipios de Morelos.
- 22 municipios de Puebla.
- 60 municipios de Tlaxcala.

Mediante esta Comisión se pretende mejorar la articulación de una política ambiental en el ámbito urbano regional, incluyendo políticas de homologación de sistemas de verificación vehicular, así como la

estandarización de equipos y rangos para decretar contingencias ambientales en la Megalópolis.[35]

b) La ampliación del ámbito metropolitano en el Valle de México.

La Ciudad de México y su zona metropolitana se caracterizan por una dinámica demográfica y transformaciones en la expansión territorial de la ciudad hacia la periferia. De esta suerte, en la historia reciente se utilizan básicamente los conceptos de Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la Zona Metropolitana del valle de México, y más recientemente, la Megalópolis de la región central conformada por las zonas metropolitanas de Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Puebla y Tlaxcala, todos ellos asociados al proceso de expansión la Ciudad central.[36]

En términos del acuerdo por el que se constituye la Comisión Ambiental Metropolitana, la zona conurbada de la Ciudad de México se integra por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios del Estado de México.

Asimismo, mediante la Declaratoria publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 23 de enero de 2006, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal establecieron que la Zona Metropolitana del Valle de México abarcaría el territorio de las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México. Desde esta perspectiva, se establece que la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México es un instrumento para la unificación, conceptualización, integración de planes, programas y acciones concertada y coordinada de asuntos comunes en el ámbito metropolitano. El 17 de junio de 2008, los gobiernos del Estado de México, Distrito Federal y del Estado de Hidalgo suscribieron la primera declaratoria de ampliación del ámbito territorial de planeación y estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México, por el cual el ámbito territorial de la ZMVM se amplió a 29 municipios del Estado de Hidalgo.

7. Conclusiones

El paradigma del desarrollo sostenible presenta serias limitaciones para su implementación en los diversos ámbitos, incluyendo las ciudades. Una estrategia es el enfoque sustentado en las interacciones entre los sistemas urbanos y los sistemas ubicados más allá del territorio urbano.

---

[35] Presidencia de la República, México, disponible en http://www.presidencia.gob.mx, sitio visitado con fecha 25 de agosto de 2013.

[36] María Teresa Esquivel, René Flores y Gabriela Ponce, “Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México” en: Espacios Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 2006, p. 17.

Esto significa que las posibilidades de avanzar hacia un desarrollo urbano más sostenible dependen de las relaciones que se establecen con los sistemas socioeconómicos y naturales con el ámbito regional, nacional y global.

Sin embargo, avanzar hacia un desarrollo urbano requiere de un nuevo andamiaje institucional, incluyendo al gobierno y la administración pública, principalmente de las ciudades metropolitanas y las ciudades megapolitanas. Ante la emergencia de los nuevos enfoques en el ámbito de la teoría de la administración pública, el modelo de gobernanza parece contar con algunos elementos fundamentales para contribuir al surgimiento de nuevas modalidades organizacionales y funcionales para avanzar hacia sociedades sostenibles.

En este contexto, el primer objetivo es la transición hacia el desarrollo sostenible en todos los ámbitos, incluyendo el desarrollo urbano. Lo anterior también demanda tomar en consideración las transformaciones que se están presentando en las ciudades, principalmente en las megaciudades; fundamentalmente a partir del impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En el caso de México, la administración de las zonas metropolitanas se sigue sustentando básicamente en mecanismos asociados con la coordinación intergubernamental, particularmente en el ámbito de la planeación urbana, lo que a todas luces resulta insuficiente para avanzar en los objetivos asociados con la transición al desarrollo sostenible. El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México evidencia algunas de las limitaciones y disfuncionalidades de las instituciones asociadas con la coordinación ante las demandas asociadas con el desarrollo sostenible.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Alberti, Marina (1996). “Measuring urban sustainability”, Environmental Impact Assessment Review, 16: pp. 381-424, Nueva York.

Ascher, François. *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial, segunda edición, 2007.

Bermeo Martínez, Doria Andrea (2011). “Frenando el cambio climático en la web 2.0”. Universidad Oberta de Catalunya (UOC), Barcelona. Documento disponible en: http://mundointernet.es/IMG/, sitio visitado el 26 de septiembre de 2011.

Camagni, Roberto (2005). *Economía urbana*, Barcelona, Antoni Bosh.

Comisión Ambiental Metropolitana, *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 2010.

Consejo Nacional de Población, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, CONAPO/INEGI.

Esquivel, María Teresa, René Flores y Gabriela Ponce, "Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México", en: *Espacios Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 2006.

Ezquiaga, José María. "La condición contemporánea del espacio urbano", Temas para el debate, núm. 185.

Gallopín, Gilberto, *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*, Santiago de Chile, CEPAL, 2003.

Garrocho Rangel, Carlos. *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*, México, El Colegio Mexiquense, CONAPO, 2013.

Kemp, René & Pim Martens. "Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved?", en: Sustainability: Science, Practice, & Policy, volume 3, Issue 2.

Loorbach, Albert. "Governance for sustainability", en: Sustainability: Science, Practice, & Policy, volume 3, Issue 2.

---------- *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*, Utrecht, International books, 2007.

Olcina Cantos, Jorge. "Megaciudades: espacios de relación, contradicción, conflicto y riesgo", Investigaciones geográficas, núm. 54.

Páez García, Armando, *Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional* (tesis), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Peters, B. Guy. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en: María del Carmen Pardo (Compiladora) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.

Pezzey, John C.V. and Michael A. Toman, *The Economics of Sustainability: A Review of Journal Articles*, Washington, Resources for the future, 2002.

Roble Pensado Leglise, Mario del, "La necesidad de repensar la relación territorio y ambiente. Una introducción a la aproximación metodológica" en: *Territorio y ambiente: aproximaciones metodológicas*, México, siglo veintiuno editores, 2011.

Seghezzo, Lucas (2009). "The five dimensions of sustainability", en: Environmental Politics, Vol. 18, No. 4, pp. 539-556.

Soja, Edward W. *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008.

Stratford, Elaine, Julie Davidson, Michael Lockwood, Rod Griffith y Allan Curtis (2007). "Sustainable development and good governance: the 'big ideas' influencing Australian NRM", Report No. 3 of the project pathways to good practice in regional NRM governance, Universidad de Tasmania.

Yábar Sterling, Ana (2007). “Cambio climático, ordenación del territorio y sostenibilidad urbana en España”, en: *Observatorio Medioambiental*, vol. 10, pp. 299-321.

Revista de Administración Pública

INAP

David Melgoza Mora. **Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz.** México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

Reseña sobre las principales aportaciones del libro.

Al respecto de la obra de David Melgoza, el doctor Manuel Perló Cohen[1] refiere que el autor pone sobre la mesa de la discusión el tema de la gobernabilidad democrática metropolitana, pues su libro conduce, capítulo por capítulo, a un recorrido didáctico y sólidamente documentado del contexto metropolitano nacional. Examina las distintas escuelas del pensamiento que se han ocupado de la gobernabilidad, la gestión y la planeación metropolitanas y finalmente presenta sus propuestas acerca de lo que puede ser un federalismo eficaz y la construcción de una cultura metropolitana.

Melgoza demuestra inobjetablemente que somos un país metropolitano, pero también que los diversos esfuerzos institucionales y de planeación para enfrentar esta realidad no han dado los resultados esperados a lo largo de las décadas.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), centro de atención de su investigación, arroja un cúmulo de problemas de movilidad, sostenibilidad, eficiencia y equidad, que resultan de la ausencia de una política metropolitana, pero David Melgoza no se conforma con el análisis riguroso de los hechos, también propone alternativas.

La tesis central de esta es que no basta con proponer medidas coercitivas de carácter legislativo que obliguen a los actores públicos a coordinarse; la alternativa debe encaminarse más bien a la construcción de una cultura metropolitana que promueva activamente la concientización, la celebración de acuerdos, la formación de consensos y la decidida participación de la sociedad.

[1] Manuel Perló Cohen, Nota de la contraportada del libro que se reseña.

El doctor José Antonio Rosique Cañas[2] manifiesta: al leer el libro de David Melgoza. Se puede corroborar la complejidad que implica manejar la diversidad de problemas que se imbrican en la ZMVM, a partir del desbordamiento urbano-demográfico de la capital nacional y las conurbaciones con territorios jurídico- administrativos que corresponden a otras entidades y su gobernabilidad, lo cual requiere desarrollo institucional, así como transformaciones de fondo para responder a sus retos.

Ante tal situación, manejar las distintas escalas y diferentes problemas en que se mueve la gestión pública dentro del campo de las políticas metropolitanas, parece sencillo por la manera diáfana con que Melgoza expone los problemas urbanos y sus posibles soluciones, parte y reconoce, por un lado, la esencia histórica y el peso institucional del federalismo como régimen que da estructura a los diferentes ordenes de gobierno y, por otro, el imperativo que es aportar ideas con rigor científico, que en un momento dado pueden llevar a la multiplicidad de entidades que tienen jurisdicción dentro de la zona metropolitana, a lograr eficacia en su acción y por ende resultados positivos que urgen para una de las metrópolis más grandes del mundo la cual se configura como un espacio donde se combinan elementos de desigualdad, pobreza, polarización económica, diversidad cultural y fragmentación territorial y ambiental, pero también oportunidades de desarrollo.

En este libro se construye un enfoque original e interesante para adentrarnos de manera asertiva al fenómeno metropolitano, a la vez que se reflexiona y se debate sobre las estrategias que el autor propone para enfrentar los desafíos que presenta la ZMVM: planeación integral, coordinación intergubernamental, gobernanza, sustentadas en una cultura metropolitana dentro de un federalismo eficaz.

Melgoza afirma que la ZMVM, como las demás metrópolis, sintetiza los problemas más acuciantes de la sociedad contemporánea de principios del siglo XXI: pobreza, desempleo y subempleo; delincuencia; insuficiencia del recurso hídrico; uso ineficiente de energía, y manejo incorrecto de grandes cantidades de residuos sólidos, lo que produce contaminación ambiental (suelo, aire, agua) y con ello problemas de salud. Dicha problemática ligada con la movilidad urbana, limita la competitividad de las metrópolis, a su vez merma la calidad del medio ambiente y la de su capital humano. A esto hay que agregar que la población y la infraestructura del ZMVM, soportan cada vez más y con mayores problemas los efectos de los daños ocasionados por los fenómenos naturales, debido a varias causas, tales como: crecimiento demográfico y con ello mayor densidad poblacional, movimientos migratorios y desorden territorial, lo que implica ausencia de planeación, al que se suma la deficiente prevención y control del asentamiento irregular.

[2] José Antonio Rosique Cañas, tercera de forros del libro que se reseña.

Lo anterior aunado a las 108 entidades jurídico-político administrativas, municipales, delegacionales, estatales y federales existentes, hace que la ZMVM sea la más compleja del país, por lo que se requiere una visión integral, transversal y articuladora la cual fortalezca las relaciones intergubernamentales (RIG), cuyo propósito sea el desarrollo sustentable de esta metrópoli.

Sin embargo, esta visión, la coordinación y planeación entre las diferentes entidades que conforman la ZMVM, así como el avance registrado en la normatividad relacionada con lo metropolitano y la implementación de planes, programas y acciones encaminadas a la atención de la problemática de nuestra metrópoli han sido insuficientes. En ese sentido, el autor estima un déficit de gobernabilidad. Lo preocupante, afirma, es que de continuar con esta tendencia de deficiencia se puede transitar a una crisis de gobernabilidad, con el riesgo de que degenere en una ingobernabilidad. De esta manera, apunta, que la gobernabilidad es uno de los desafíos más importantes.

De esta forma el autor propone mejorar la gobernabilidad mediante una planeación integral, una coordinación adecuada y relaciones intergubernamentales efectivas, así como una participación ciudadana orientada a la gobernanza, todo ello sustentado en una cultura metropolitana, tendiente al logro de un desarrollo sustentable, en el contexto de un federalismo eficaz.

Formula un *constructo* de lo que es y debe ser la cultura metropolitana, que comprenda: una cultura del cuidado del agua y el medio ambiente; una cultura vial; una cultura para que exista protección civil adecuada; una cultura de la legalidad, que desde su perspectiva se base en una concepción pluricultural que contribuya a que la sociedad sea parte activa de una mejor convivencia y calidad de vida.

Se trata de una gobernabilidad democrática que incluya en la toma de decisiones a la participación ciudadana, la de los gobernantes y legisladores, para hacer a todos corresponsables en el desarrollo de las zonas metropolitanas, mediante el establecimiento de una sinergia entre ellos, que se traduzca en mejoras para la acción del gobierno en sus tres ámbitos y en la legislación correspondiente. Que contenga, asimismo, una visión para el desarrollo integral de la administración pública, que se refleje en planes, programas y estrategias encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población, que atienda los siguientes rubros: educación, salud, servicios públicos de calidad, oportunidades de desarrollo, transporte público e infraestructura carretera, recreación, deporte, inclusión social, alimentación, vivienda digna sustentable, seguridad pública y procuración de justicia, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo cultural.

La estructura del libro se integra por ocho capítulos (el autor tiene el cuidado en cada uno de ellos iniciar con una portadilla que invita a imaginarse el contenido de estos); un apartado de reflexiones y propuestas que tienen la finalidad de contribuir a mejorar la gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz, o como el autor lo ha propuesto en otros trabajos, hacer eficaz la gestión metropolitana.

En opinión de José R. Castelazo, "David Melgoza ofrece un conjunto de propuestas a fin de contribuir al mejoramiento de esta zona, corazón de la vida económica, política, social y cultural de la República Mexicana. Ejemplo del carácter innovador requerido para la gobernabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México es el concepto de "cultura metropolitana" que debe fomentarse tanto en los gobiernos como en las sociedades"…"El ensayista nos invita a reflexionar acerca de la planeación integral, la coordinación y relaciones gubernamentales efectivas, y la participación ciudadana orientada a la gobernanza, tendientes al logro de un desarrollo sustentable en el contexto de un federalismo eficaz. Con ello, Melgoza es pionero en una obra de esta naturaleza, ya que manifiesta la relevancia del papel de la cultura metropolitana para lograr gobiernos con visión metropolitana".[3]

[3] José R. Castelazo, "Presentación" en la obra que se reseña, Págs. 20-21.

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

131

Volumen XLVIII, Nº 2
(mayo-agosto 2013)

Public Administration and territory

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

INAP's Journal of Public Administration acknowledges the academic and administrative interest of this issue's authors whose main interest is to broaden and deepen their knowledge on current relationships between public administration and territory. Their aim is to divulge important diagnostics and suggestions to deal with the metropolitan phenomenon, which needs feasible proposals to improve its governability, as well as the quality of life of the societies it serves.

This collective work's central axes are the studies written by an expert on this topic: David Melgoza Mora, who took on the responsibility of coordinating this issue. Like him the other authors are interested in publishing not only the causes and effects current territorial spaces have had throughout history, which have been characterized by high concentrations of people, but also unravel the complexity of their management which has been undertaken by diverse legal-political and administrative bodies pertaining to the three levels of government.

The situation can be initially explained by the article entitled: "Territorial development: a comprehensive policy", David Melgoza himself explains there are several categories that have been used to classify territory: rural, urban, metropolitan areas, regions and megalopolis. This makes way for imprecise information; consequently, there are different programs and legal rules which want to solve the territory's problems. This is one of the reasons why government coordination is disorganized and inadequate; this is why a comprehensive concept is suggested. A model of "territorial development" which can be addressed from an interdisciplinary perspective and which includes comprehensive and holistic government actions. All of the above to improve public administration; especially solve the challenges posed by the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM; Spanish: Zona Metropolitana del Valle de México) through the creation of the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU; Spanish: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). All of this needs the implementation of comprehensive policies that deal with land use and lay the foundations for an adequate public administration.

Francisco Covarrubias Gaytán's "Development factors: Territory and metropolis" carries out a diagnosis thanks to the identification of urbanization's global context and metropolization, in which demographic growth and changes in the technological paradigm affect the conditions and the way work is organized. This is why he suggests renovating the role of cities and metropolis, so as to generate a dynamic relationship between local and global spheres. This way both spheres can complement one another and not contradict each other. Said diagnosis explains our country's urbanization and metropolization, which includes territory as an essential variable of economic and social development. This is why territorial legislation is considered by the author as a necessary strategy, which should take into account the whole country and thoroughly check traditional criteria of urban planning in order to develop one development policy which includes all of the above mentioned.

Alfonso Iracheta carries out an analysis of the problem of land use in Mexican cities. He mentions there is crisis amongst the institutions in charge of land use and poses a question: which federal body or agency has the ability to provide comprehensive land use solutions to ensure the timely fulfillment of strategies announced by the federal government? In this sense, he establishes that the sector's challenges start with the identification of substantial elements of new human development policies and emphasizes that SEDATU and other federal bodies and agencies need effective coordination mechanisms, all of which make it difficult to define a national policy to address urban development, housing and land use; this is why the author defines the axes of a national policy on this subject.

María Eugenia Negrete Salas's "Territorial planning and metropolitan development in Mexico" describes the current situation of the country's development of metropolitan spaces, its characteristics and progresses made when trying to find an adequate form of government and effective implementation. Weaknesses and needs exhibited by instruments used in national territorial planning; a serious process with long-term goals will promote an articulated territorial planning of the metropolitan area.

Antonio Rosique's essay "Basin of Mexico: the institutional construction of this territory" explains the historical, philosophical and anthropological way man has adapted himself to and built territories, since Ancient times. He explains the theory and practice of modern territories which constitute cities and urban areas that reflect the raison d'être and sense of urbanization; he also introduces us to the study of modern (urban) territory in Mexico City. The pre-Hispanic settlements of said city were located within the basin where four valleys meet in the central portion of said territory. Centuries passed and this urban space was transformed by the construction of territories which answered to the prevailing form of government and economic organization.

Antonio Inoue Cervantes presents “Conceptual considerations on territorial development” in which he mentions that the concept of development has been paired up with different adjectives in order to differentiate global-local, internal-external, urban-rural notions. Expressions such as *“endogenous development”, “exogenous development”, “local development”, “regional development”, “urban development” or “metropolitan development”* should not be considered as exclusive prescriptive concepts, but as analytical categories that represent different perspectives of the same process; all of these developments share a common factor: territory. This is why he puts forward a series of conceptual considerations after analyzing social, economic and political relationships and presents a conceptualization proposal of territorial development and its planning.

Miguel Moreno Plata writes “Urban Sustainability and territory: challenges faced by the metropolitan public administration in Mexico” which puts forward several approaches on sustainable urban development. He establishes the relationship between the complex nature of sustainable development, contributions made by the governance model of current urban processes, some organizational modalities of metropolitan public administration and a central goal: the transition to sustainable development.

We hope this issue helps the improvement of democratic governability from territorial perspective, which needs an effective management of federalism and existing metropolitan areas in the Mexican Republic.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

Territorial development: a comprehensive policy

David Melgoza Mora*

1. Introduction

Territory is conceived as space where human beings develop coexistence, economic, cultural, social, political, religious and recreational activities. It becomes a political-administrative and civil and commercial limited area; where control relationships are wield by individuals, companies or commercial societies, political organizations which are regularly upheld by legal norms –according to law- a Nation-State, state or municipality. The last three are territories controlled by an appropriate government or jurisdiction; it also refers to a place of origin or residence. This has brought on disputes, greediness and war; those who own territory can control the conditions that endanger or benefit nature and humanity.

This is why it is important to acknowledge nature can be transformed and land can be dominated, but not to the point of endangering the human species. It should be transformed for the greater good, this means respecting individual interest, but not ignoring social interest.

Subsequently, society can get organized and solve its problems and promote solutions in the form of public administration policies. It is obvious that the State (and any other control structure) exists and lives thanks to administration, which is the anchor that hold it in place. I would also mention law, any form of human control should be based on it, which works better if it is accepted voluntarily and will end up being an effective factor of social coexistence.

* Bachelor in Political Science and Public Administration from FES Acatlán, UNAM. Master and PhD in Public Administration from UNAM, obtaining the highest grade point average. Honorable mention for his three theses. Professor of the Division of Graduate Studies of the FCPyS (UNAM) and doctorate program of INAP. Research Professor of the Autonomous University of the State of Mexico, campus Zumpango. He is the author of works on this topic and won the INAP Award in 1997.

Territory has been classified into areas: rural, urban, metropolitan, regional, megalopolis and State-nation; each one of these categories is related to an epistemological approach which includes development. It is true that their studies complement each other and each of them have their own subject of study; however, it is also undeniable that territory is common ground among them.

The existence of so many different categories makes way for imprecise information; consequently, there are different programs and legal rules which want to solve the territory's problems. This is why its study is disastrous and one of the reasons why government coordination is disorganized and inadequate

This is why a comprehensive concept is suggested, to reconcile urban and rural areas and systematize, articulate and give meaning to a State policy. A model of "territorial development" to analyze everything related to territory from an interdisciplinary, multidisciplinary, transdisciplinary and pandisciplinary point of view like public administration studies. In this sense, government actions should be carried out in comprehensive and holistic ways. This model has been adopted by members of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and is used in developed countries and some Latin American ones.

All of the abovementioned takes us to this essay's purpose: improve public administration thanks to territorial development without precluding the challenges posed by the administration of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM; Spanish: Zona Metropolitana del Valle de México) which is the most complex one.

This essay uses a conceptual framework of the subject we are studying because it is related to all government actions –and public administration- (Figure I and II). To study the international scenario, conceptions and visions are developed to understand the importance of institutionalizing this approach as a comprehensive policy of all of territory's categories. This way we can address Mexico's territorial development challenges and territorial organization and deeply study our country's situation regarding territorial and metropolitan development.

The creation of the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU; Spanish: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) will "revive territorial organization and development planning" this is why I think it is important not to rethink administrative organization, normative and budget correspondence to achieve this rebirth. It is relevant to amend the General Law on Human Settlements (Spanish: Ley General de Asentamientos Humanos) through the elaboration of the Territorial Development Law (Spanish: Ley General de Desarrollo Territorial)

based on comprehensive territory policies that emphasize land use as development factor.

In the end, I will establish future challenges such as the need to implement comprehensive policies that deal with land use and lay the foundations for an adequate public administration that promotes territorial development.

2. Theoretical conceptual framework

If we consider territorial development as space which links society's interests, actions and economic, social and political relationships that determine each geopolitical place; we can assure it is one of the main roads to manage processes to reduce poverty and exclusion.

It will then be a coherent, inclusive and harmonious process where social actors organize themselves to articulate efforts, wills and abilities to promote an improvement in collective welfare, it is "[…] society's existing ability to manage effectively strategies to eradicate or overcome poverty".

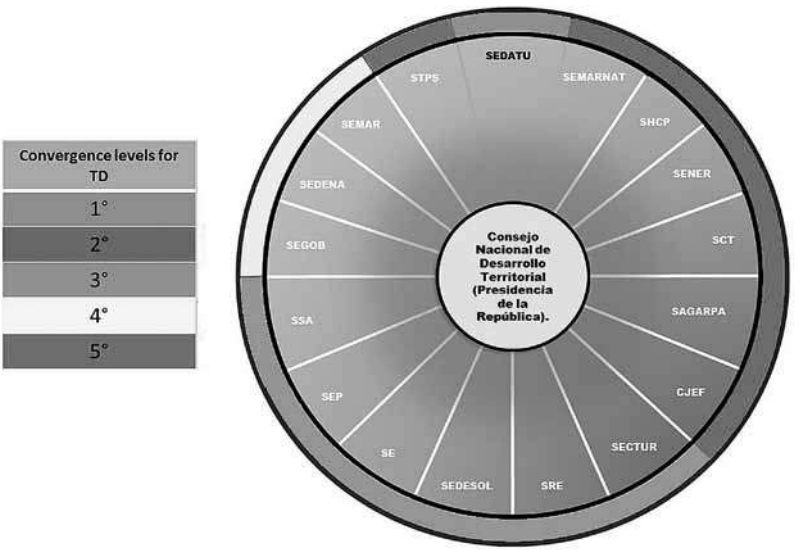
From this point of view, territorial development needs an institutional platform supported by the Social State subject to the rule of law which is constituted by citizens who participate in social relationships and are aware of being subject to rights and obligations; in other words, government-society articulation is an essential condition to promote territorial development.

Consequently, it is also a socioeconomic, political and environmental process of interrelationships, characterized by the mobilization of resources and potential geopolitical bodies which promote the exploitation of opportunities posed by the external context. It means designing public policies focused on optimal exploitation of resources and the solution of structural and current problems in order to achieve comprehensive and sustainable development.

Territorial development refers to the articulation of goals, resources and material and immaterial processes, also to the promotion of solidarity and cooperation between social and government actors, the adoption of a multidimensional approach that includes simultaneous economic, social, political, environmental and cultural goals and the recognition of multisectoriality in territorial economies. This is why territorial development studies, as public administration ones, can be carried out thanks to interdisciplinary approaches. This means thematic interest and multidisciplinary communities, collaboration under a task distribution model; transdisciplinary approach, observing something foreign with our own eyes; pandisciplinary orientation, incorporation of several synthesized or agreed-on social wisdom regarding public administration. This is the definition used by Omar Guerrero to achieve a synthesis on some area of

administrative knowledge or at least sign an agreement and participate as members of a collective research team to study territorial development and its multiple connections with knowledge and links to public administration tasks. We can see territorial development has to do with almost every area of government action (see figure I).

Figure I. Convergence of agencies of the Federal Executive in territorial development



Source: Developed by the author.

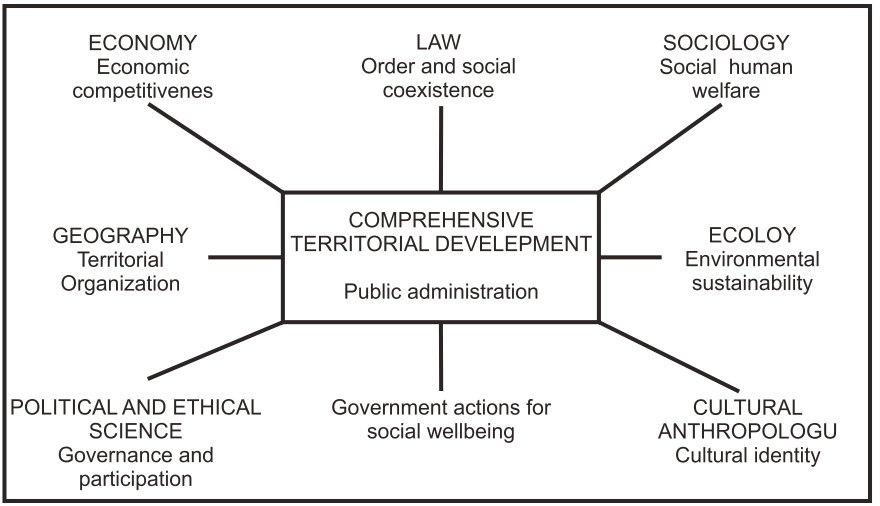
Over the last two decades the concept of territorial development consolidates itself as a complex process made up of the following components "[…] social (welfare), environmental (sustainability), political (governance and local participation), cultural (defense of identity and heritage) and geographical (territorial organization) focused on achieving a better quality of life for all of the members of society".

Territorial development includes all of the concepts displayed in the following figure, which express the complexity of a process built from different theoretical-professional approaches.

In this sense, Ricardo Méndez, developed a scheme which, in his opinion, presents the main elements of the "comprehensive territorial development" concept. These elements, in fact, show multidisciplinary approach; however, two more are added which I find essential: law –which will have to be adjusted to the spirit of territorial development- and public administration

–related to government action to consolidate goals through strategies and actions that generate overall welfare based on a holistic approach-.

Figure II: Main elements of the comprehensive territorial development.



Source: Developed by the author based on Méndez (*op. cit.)*

Local development theses repeatedly emphasize the need to support development processes with knowledge and the priority use of resources. Troitiño states that "every territorial community has a series of resources (economic, human, environmental, institutional, cultural, etc.) which represent their development potential", the latter is the quantity and quality of said resources and is complemented by finding actors and strategies capable of using them to benefit society.

Institutional context is essential and includes the interaction of different public policies, coordination among actor, solid normative framework and vision of a shared future which means territories with projects, who think of their future and learn. All of them metaphors related to the ability of local actors to process resources of a specific geographical and geopolitical region and improve their inclusion into regional or global contexts and offering the best solutions to current challenges

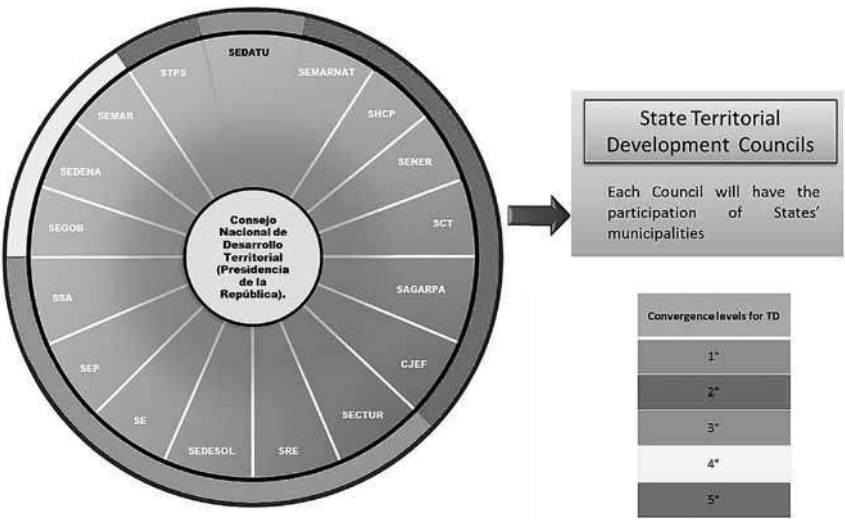
Under this scenario, territory has been historically seen as an object, it can become a collective subject if it constitutes itself thanks to a system of actors promoting it and thinking and acting in its name.

Ergo, territorial development must be built from a holistic approach, the sum of all of the parts of a society's being and its tasks must be considered in the planning process of the expected future, as well as demographic,

economic, political, cultural and geographic-environmental conditions of the community and territory it takes up.

The multidimensional process which characterizes territorial development brings about ample social participation, comprehensive approach of the necessary process needed to promote comprehensive and sustainable development and the existence of solid and operating institutions.

Figure III. Convergence of the three levels of government in territorial development.



Source: Developed by the author.

Great social participation means generation of consensus and agreements regarding goals related to the expected future in a specific community. It also requires existing institutions which have been created under a specific development model to reflect the level of agreement achieved by different social actors and ensure "[…] long-term sustainability of agreed strategies and actions".[1]

Territorial development is then, a process which generates equity, solidarity, social justice and sense of belonging; thus, it encourages social cohesion. Consequently, it also promotes territorial cohesion because territory is seen as an entity with cultural, political and social integrity which generates social equity, environmental sustainability and economic growth.[2]

[1] *Ibid.,* p.7

[2] *Ibid*.

3. Territorial development from an international point of view

International organizations think the goal of territorial development is to "[…] carry out transformations in productive, technological, social and political structures which halt or complicate the achievement of better life conditions, for example, increase productive diversification, decrease structural heterogeneity, improve income distribution, promote technical progress, etc. Consequently, it is not only a concept which describes different processes, but also a process in itself to carry out only quantitative changes, […] including a qualitative and evolutionary dimension of development processes".[3]

In the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), for example, the aforementioned description of territorial development has a functional model within the organization's own structure, the administrative-operating unit called the Directorate for Public Governance and Territorial Development. The latter promotes policies and guidelines to promote the adaptation of administrative-territorial policies to the evolution of social needs.

Thanks to the permanent analysis and research process in subjects such as territorial development, one of OECD's goals is to promote socioeconomic development in its member's countries, address and promote improvements in the government-society relationships.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and OECD's opinions on territorial development state that every dimension of development (political, economic, social and environmental) are found in territory. The adoption of territorial approach brings on a very complex process with multidimensional and multisectorial factors inherent to it.

The great consensus is that the territorial approach makes societies strengthen high levels of efficiency, social and structural changes focused on generating equity, equality and overall prosperity.[4]

It is fair to say that the people responsible for territorial development policies are always facing numerous challenges; perhaps the greatest of them all is the definition of the image of territory as well as identifying and generating the much needed institutionality to achieve said image.

---

[3] Riffo, L. (2013). *Desarrollo territorial, 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Organización de las Naciones Unidas (ONU) p.58.

[4] ILPES y Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. (2012). Chile: *Panorama del Desarrollo territorial en América Latina*, ILPES, CEPAL, ONU. p. 145.

One of the most common challenges in Latin American and Caribbean countries, for example, is reorienting society's behaviors and their economic development into sustainable processes which primarily promote changes in land and resource use to adapt themselves to environmental dynamics; that is, to define and plan in a sustainable and comprehensive way the use and exploitation of territory.[5]

European countries usually view territorial development as it has been defined by international organizations; however, there are some differences, especially instrumental ones which reflect constitutional and administrative engineering of each nation state. For example, in Germany, territorial organization is based on Länders. The German States are divided into this geopolitical units which are equivalent to Mexican states; these have legal regulations of their own that allow them to have a high level of autonomy in territorial organization processes in which the Federation does not have an active role.[6]

Switzerland is a country which has an origin and national state structure that is very similar to the German one; its regions and geopolitical entities have a high level of decentralization in territorial planning. Unlike Germany, the Federation has an active and concurrent role.

Unlike the previous examples, the United Kingdom has a high level of centralism, regions as political administrative concepts do not exist and the concept of territorial organization is generated from the central government.[7]

France, the birthplace of *amenagement du territoire* (regional planning), has been an example for Latin America, which means so much more comprehensibly organizing every process related to territorial occupation and exploitation. Since the 80's it organized its territory into regions; however, the central government still plays a central role.

4. Territorial development challenges in Mexico

Mexico has not institutionalized a territorial development process, but various government initiatives have been issued to affect territorial occupation and exploitation processes.

Without going way back in time, we can see occupation processes and not territorial exploitation and organization ones since the beginning of the 20th

[5] *Ibid.*

[6] Torres, F. & Cortez H. (2008). "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", *Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial*. Mexico: Plaza y Valdés. pp. 239 -255.

[7] *Ibid*.

century where policies derived from violent and ungovernable times were expected to generate equity, prosperity and continuous and permanent improvement of the quality of life of Mexicans which is a key factor in territorial development.

From the publishing of the Agrarian Act in 1915 and the institutional processes that ensued, a series of territory-related actions which were never part of a comprehensive socioeconomic development strategy or a sustainability scheme.

It wasn't until the 1970's that generated the first institutional processes focused on connecting territory with social development processes, especially urban ones; however, they were never capable of setting the real bases of occupation organization and territorial exploitation and the promotion of real territorial development processes.[8]

In 1976, articles 27, 73 and 115 were amended and the General Law on Human Settlements was issued. The latter had a special chapter devoted to conurbation. […] the constitutional amendment and the General Law on Human Settlements inspired states to issue their own laws, plans, programs and other legal regulations.[9]

Territory in Mexico has always been conceived in a fractured manner; this is why before the 1970s comprehensible and sustainable processes had not been implemented as an important part of territorial development processes, as a result of the young age of these worldwide processes. Nonetheless, it is unacceptable for a country which considers itself as liberal, democratic and modern one to have comprehensive and sustainable development policies, especially after so many years of institutional experience in Mexico and the whole world.

During the 1982-1988 government, the Federal Government's participation in the formalization, approval and administration of territorial reserves, intervention in land tenure regularization decrease considerably. The amendment of the 115 article on February 3rd 1983 gave municipalities territorial planning powers.[10]

---

[8] Ferreira, H. "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", in Javier Delgadillo Macías (Coord.), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo Basado en el Territorio*. Mexico: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). pp. 595-681.

[9] Melgoza, D. (2012). *Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz.* Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). pp.71-72.

[10] Melgoza (op. cit.) pp.73- 74.

At the beginning of the 1990's, the Secretariat for Human Settlements and Public Works (SAHOP; Spanish: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) became the Ministry of Urban Development and Ecology (SEDUE; Spanish: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), later on it was called the Ministry of Social Development (SEDESOL; Spanish: Secretaría de Desarrollo Social), its main function stopped being territorial function and started to focus on poverty.

5. Territorial organization, territorial development strategy

Conceptual theoretical framework.

Hiernaux and Torres[11] define territorial organization as population and resource reorganization in any given territory to achieve constant socio-economic development and improve their quality of life; clearly referring to the French concept of *amenagement du territoire* and constructed as the policy or set of policies focused on generating future scenarios of territorial organization based on goals carried out by social actors and supported by an institutional structure; that is, focused on implementing territorial development processes.

Territorial organization means a comprehensive socioeconomic and physical planning strategy, which can promote an adequate spatial structure for an "[…] effective and equitable social, cultural, and environmental" development of society".[12]

The European Regional/Spatial Planning Charter defines it as "Regional/spatial planning gives geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society. It is at the same time a scientific discipline, an administrative technique and a policy developed as an interdisciplinary and comprehensive approach directed towards a balanced regional development and the physical organization of space according to an overall strategy".[13]

The Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES; Spanish: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) describes Territorial Economic Development (DET; Spanish: Desarrollo Económico Territorial) as the ability local societies have to formulate collective goals of material

[11] Hiernaux, D. & Torres, Rino. (n/d). "Desarrollo Territorial en México: Un Balance General" in Delgadillo, J. (Coordinador). pp. 97-123.

[12] Lira, L. (2006). *Ordenamiento del Territorio*, II Curso Internacional sobre Desarrollo Local y Competitividad Territorial. Guatemala: CEPAL/ILPES y AECI. p. 52.

[13] European Regional/Spatial Planning Charter. (1983). Spain: Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

progress, equity and sustainability; as a result it mobilizes the necessary local endogenous resources. Its main components are territorial productive improvement, basic economic infrastructure and territorial organization.[14]

On the other hand, the Colombian Ministry of Environment, Housing and Territorial Development (Spanish: Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial) defines it as "[…] development planning process that allows directing the action of the population over territory to improve development opportunities offered by the environment and the ability to prevent or mitigate risks".[15]

Peru: Public policy focused on comprehensive territorial development according to goals based on resources and improvement of the quality of life of the population. It takes into account environmental, economic, sociocultural, institutional and geopolitical criteria so as to promote comprehensive development of people to ensure a good quality of life (Ecological and Economic Zoning Regulations).

Argentina: technical-political-administrative actions to carry out research, formulate proposals and adoption of specific measures regarding territorial organization to adapt them to general development policies and goals.

Europeans think there are two main characteristics related to territorial organization that define policies which have a direct effect on roads, industries, agriculture and the ones which have a more global vision that includes urban, economic and environmental aspects, this determines a more comprehensive policy.

Elements of European territorial organization is their regional structure, States are primordial in decision making process, but have no political autonomy. Spain and Italy have States with total autonomy which generate their own territorial organization plans; this limits the creation of a national-level plan.

On the other hand, the General Law on Human Settlements defines territorial organization as: "The process of balanced and sustainable distribution of population and economic activities in national territory".

The Organic Law of the Environmental Agency and Territorial Organization of the Federal District (Spanish: Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento territorial del Distrito Federal) describes it as: "[…]

[14] González, S. (2008). *Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial, El caso de México*. Chile: ILPES.

[15] Colombian Ministry of Environment, Housing and Territorial Development. (2004). *Guía Metodológica 2. Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial*. Colombia: Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo.

regulations aimed at establishing the relationship between use, fate and reserves of land in the Federal District and human settlements, activities and rights of their inhabitants, zoning and organization rules, as well as construction, image and urban landscape regulation, urban equipment, urban impact or urban environmental impact and advertisement".

The Chamber of Deputies through the 56th Legislature's Commission on Human Settlements and Public Works carried out very prolific work regarding territorial organization to generate new normative framework for territory in Mexico. Some of the products of said work are the following conceptual definitions of this term:[16]

"Territorial organization is the spatial translation of a political project and it should maximize territory's economic efficiency and ensure social and political cohesion."

"[…] it is an issue of the State and a comprehensive part of it. It is necessary and strategic for the State to promote a National Territorial Project and the renewal of Federalism."

Territorial organization in México[17]

There is background information in Mexico regarding territorial administration since 1915 and the creation of the Agrarian Act. Since then and until 1940 several institutions and regulations which contributed to the industrialization of the country were created (National Urban Mortgage and Public Works Bank in 1933, which is currently known as BANOBRAS; the Federal Energy Commission in 1937 and the enactment of the Federal Expropriation Law in 1936, etc.).

Ever since the 1940's regional development policies linked to the import substitution model and the deconcentration of Mexico City, Guadalajara and Monterrey, among other goals; thus, the following were created: the Hydrological Basin Commission in 1946, the National Border Program in 1961 which became in 1972 the Interministerial Committee for Economic Development of the North Strip and Free Zones and Perimeters, Arid Zones Commission and the Ministry of Agrarian Reform in 1970, the National Plan of Communal Land Population Centers in 1971, Industrial Decentralization Decrees in 1971 and 1972, the General Population Law in 1973, the National Trust Fund for Tourism Development (FONATUR; Spanish: Fondo

[16] Commission on Human Settlements and Public Works, Chamber of Deputies and National Institute of Statistics, Geography and Informatics. (1996). *Seminario sobre la Ordenación Territorial en México*. Mexico: H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura.

[17] Commission on Human Settlements and Public Works. (1996). *Ordenación del Territorio en México.* Mexico*:* H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura.

Nacional para el Turismo) in 1975 and finally in 1976 the Secretariat for Human Settlements and Public Works (SAHOP) directly responsible for its implementation and predecessor of the Ministry of Agrarian Reform of the current Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development.

The second half of the 70's brought on the need to decentralize the Metropolitan Area of Mexico City. In 1978 the first National Urban Development Program is published and in 1979 infrastructure, energy support, provision of rural concentrated services (SERUC) programs are implemented and in 1982 SAHOP becomes SEDUE which in 1994 turns into SEDESOL reducing its territorial responsibilities with regard to their predecessors (SAHOP and SEDUE). Between 1988 and 1994 territorial priorities revolved around road infrastructure and the most prominent planning process was the National Urban and Housing Development Program 88-94 and the implementation of the Hundred-City Program.

Since the creation of the 2001-2006 National Program for Urban Development and Territorial Planning (PNDUOT; Spanish: Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio) and state programs, a territorial organization approach was implemented as a socioeconomic development strategy focused on spatial functional articulation of sectorial policies. Nonetheless, it was rapidly abandoned due to structural and operational changes in SEDESOL, reducing territorial organization works in several administrative units and funding to elaborate municipal territorial organization programs which had no legal ties and no one promoted their enforcement. These dealt with zoning proposals of non-urban areas which had land uses linked to their economic potential.

Territorial organization and metropolitan development

Organizing territory requires identifying the potential and specific characteristics of national geographical space, using it and exploiting it in a sustainable way. In this sense, territorial organization accounts for policies the Mexican State has to implement to achieve balanced and sustainable socioeconomic development; the European Regional/Spatial Planning Charter (1983) states: "…spatial expression of economic, social, cultural and ecological policies of society".

Thus, organizing territory means comprehensibly planning its use, in urban and non-urban areas which should be an important part of this process that should focus on continuous improvement of quality of life through full access to infrastructure, equipment and public services, as well as natural and cultural heritage.

In this context, metropolitan development means focusing on relevant phenomena, like territorial organization which entails planning the

occupation and exploitation of territory in urban areas which have physically or functionally transcended the limits of its original geopolitical division.

The metropolization of cities is an important subject in the 21st century. Mexico's metropolitan areas increased from 12 in 1960 to 59 in 2010.

Problems derived from metropolitan phenomena have not been addressed according to the needs of the metropolitan population and its growth, they have not been satisfied due to the absence of effective planning mechanisms; insufficient intergovernmental coordination among legal-political-administrative bodies which share the responsibility of managing metropolis, disarticulation of governmental policies regarding territorial organization, urban, metropolitan, housing, environmental and agrarian development which calls for a metropolitan culture to promote metropolitan-type governments and citizens capable of coexisting and improving metropolitan areas.[18]

In 2010, 6 out of 10 citizens lived in metropolitan areas (63.8 million inhabitants[19]) which substantially increases this phenomenon's challenges. Organizing metropolitan zones' territory to promote development forces legal-political-administrative bodies to coordinate themselves and plan and administer metropolis in order to promote efficient metropolitan management through effective intergovernmental relationships within an effective articulate federalism.

Rebirth of territorial planning, organization and development

We have to be careful about the creation of the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development and providing it with an adequate budget and administrative structure in accordance with the spirit that created it.

There is a need to have institutions dedicated to territorial subjects which are to be created and given powers to address territorial development. Nonetheless, there are some systemic and deep gaps which show this topic has been ignored and is still not part of the agenda of critical public policies.

The use of the term agrarian development afterwards known as territorial development and finally as urban development shows that it is urgent to take good care of institutional design and structure and force the Mexican State to pay attention to public problems which affect society.

---

[18] Melgoza (op. cit.)

[19] Ministry of Social Development, National Institute of Statistics, Geography and Informatics (Ed.). (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. Mexico: First Edition.

While this essay is being written, national thematic forums are being organized: "New institutional legal framework for urban development" and "Territorial and housing organization" in order to obtain resources to elaborate the 2013-2018 National Urban and Housing Development Programs. It would also be important to promote the amendment of the General Law on Human Settlements because the latter and the Mexican Constitution support these programs.

Despite this, it is important to mention that the General Law on Human Settlements will change its name to General Law on Territorial Development or General Law on Territorial Development and Human Settlements which will include the following chapters: Urban Development; Conurbations; Metropolitan Development; Regional Development; Megalopolis; Population Centers; Cities and a special chapter on Comprehensive Land Use with sustainable and measurable indicators.

Land use. Development factor

Territorial organization is the process to guide territorial occupation and use and improve settlements' –population and housing- geographical location, physical structure (roads, public services, buildings) and socioeconomic activities. That is, organization means a place for everything and everything in its place.[20]

This has not been accomplished, disorganized urban growth has caused environmental pressure derived from an overuse of ecosystems; changes in urban land use which affects directly environmental services; invasion of ecological protection zones; "lack of articulation between housing, transportation and urban development policies",[21] violation of regulations, since main avenues' land use is changed by allowing businesses to paint the sidewalk to mark parking spaces and denaturalizing what should be a highway.

The absence of a comprehensive prevention and control land plan is obvious thanks to the number of irregular settlements, especially in communal lands, but also in private property and federal areas (edge of rivers and train tracks), thirty-nine years ago, The Federal Commission for Regularization of Land Tenure (CORETT; Spanish: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) was created. The latter has been in charge of regulating communal land tenure, besides, some states have institutions to regulate private land tenure, but instead of doing this they continue to promote irregularities. CORETT must become a regulating body that continues to regulate land tenure, establish limits and prevent and control irregular settlements –"no more irregular human

[20] Melgoza (op. cit.)
[21] *Ibid*., p. 117

settlements"-. In sum, promote urban development in consolidated settlements as a land tenure commission or as part of a territorial development structure of a federal office.

On the other hand, many of the awarded land use permits do not have sustainability criteria; this affects the environment and in many cases "land use is not respected and owners are not punished by competent authorities in charge of regulating it"[22].

The spirit of article 27 of the Mexican Constitution needs to be rescued "[…] the State will have the right to regulate property for social benefit, achieve country's development and improve urban and rural life conditions".

When land, its use and destiny is mentioned, it must be remembered it is the surface on which everything is built. This means there is a great responsibility to foresee the devastating consequences of natural phenomena. Organizing territory represents the greater good, wellbeing and improvement of quality of life.

Thus, the creation of the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU; Spanish: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) is "one of the essential conditions to ensure better environments for the country's growth and the populations' overall welfare and the optimal exploitation of national territory and its appropriate recognition".[23]

This means implementing a comprehensive land use policy; establishing sustainability indicators and administrative and penal sanctions to those who break of violate issued regulations; an intense territorial, urban and metropolitan culture awareness campaign, use of electronic and written means of communication and analyzing the importance of basic and middle school education.

Organizing territory. Territorial strategy of national development.

Public employees' responsibility for actions or omissions carried out in different levels of government and of unscrupulous people who turn human beings, nature and sustainable land use into profit; this has been obvious

[22] *Ibid*., p. 117

[23] Deputies of the Parliamentary Group of the Institutional Revolutionary Party and the Mexican Green Party. (2012). *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal que presentan diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional y del partido verde ecologista de México de la Camara de diputados.* Mexico. p. 8.

in the Ingrid and Manuel meteorological phenomena. Besides trying to repair damages, these devastations and unfortunate events need to be prevented.

There are laws, regulations and programs, although they need to be perfected and adjusted to the new spirit which gave birth to the Ministry of Agrarian, Planning and Urban Development (SEDATU). These programs have not been implemented efficiently which makes it obvious there is a lack of prevention programs and control of irregular settlements and other actions; there is a special need for a territorial organization strategy which some call territorial planning and the institutional non-burdensome strength of a Territorial Development Federal Agency with three sub-agencies: environmental, agrarian and urban development. This agency would have to be funded by the budget given to the Federal Agency of Environmental Protection, Agrarian Ministry, CORETT and SEDATU's own disperse programs. States should also have similar agencies; for example, Jalisco has the State Agency of Urban Development; the Federal District has the Environmental and Territorial Planning Agency; the State of Mexico has the Environmental Agency, etc.

Crisis are an opportunity to rethink and transform and design State policies based on Territorial Development. It is time to articulate public administration actions related to territory, implement them according to a comprehensive, multidisciplinary, transdisciplinary and holistic approach, this is precisely Territorial Development. Its implementation includes a systematized process using preexisting resources, give planning comprehensive channel which includes interdisciplinary training for public employees, especially those of SEDATU.

Methodological, structural and approach changes regarding territorial policies provide elements to achieve territorial planning which is related to territorial organization. The 2013-2018 National Development Plan states in its National Goal "Inclusive Mexico" that its objective is to: "Provide an appropriate environment for the development of a decent life", directly linked to SEDATU's raison d'être.

Challenges

Rafael Martínez Monroy, minister of Environment and Renewable Natural Resources and technical secretary of the National Territorial Organization Commission of Venezuela in 1998 stated that territorial organization tasks in Latin American are huge and need appropriate state intervention.[24]

[24] Lira (op. cit.)

An important territorial organization challenge and therefore of territorial development, is decentralization based on federalism and institutional, economic, procedural and technical municipal strengthening.[25]

It is essential to accept that designing a territorial organization policy needs two approaches. The first one related to sectorial policy management which should be implemented in different territorial levels; the second one related to a territorial integration process that takes into account different political and spatial organization forms of any region.[26]

In other words, territorial organization must have a solid normative basis and the appropriate legal framework must enforce its observance so as to plan organized and sustainable territorial occupation and exploitation. This can only be achieved through a political conciliation and consensus-making process among social, political, economic and technical actors to appropriately distribute uses for human settlements.[27]

Ergo, Mexico has to establish solid bases for an appropriate comprehensive management of national territory. Establish territorial development policies with a comprehensive approach to promote associative processes between the Federation and states and between the latter and municipalities so as to manage common resources and share burdens and benefits derived from the region's development process. The implementation of a comprehensive land use policy and normative and administrative alignment in three levels of government deserves special attention.

Conclusions and proposals

- During the studied periods "the excessive sectorial vision of this problem made Mexico not have a territorial organization approach", let alone a territorial development one. Consequently, there is not a National Territorial Project and no strategic vision of where we want to go.
- Currently, Mexico's regions do not have economic, territorial and social plans, or intersectorial vision and national multidimensional one in all levels of government.
- Nowadays, Mexican society is not prepared to collectively conceive,

[25] González (op. cit.)

[26] Montes, F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe.* Chile: CEPAL.

[27] Schneider, S. & Peyré, I. G. (2006). "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", in Manzanal, M., Neiman, G. & Lattuada, M. *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio.* Argentina Editorial Ciccus, Argentina. Retrieved August 13, 2013, from http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf. p.p. 71-102.

build and operate a social-territorial project. It is obvious there is weak cohesion among policies, but especially among institutions and actors of all government levels to build said product.

- Amend legal framework, include it in our Political Constitution which needs to be updated and adjusted to current development reality. Create the General Territorial Development Law and promote counterpart legislations in states. This law will address urban and rural areas and will focus on development for the greater good and have chapters on urban, agrarian metropolitan and regional development to achieve the ultimate goal: human development.
- A Federal legal framework which promotes the strengthening of comprehensive planning, effective intergovernmental coordination, governance-oriented citizen participation. All of which should be based on government's promotion of metropolitan culture which means territorial development in an articulated effective federalism.
- Study territorial development from a multidisciplinary and holistic approach which takes into account urban and rural areas and is based on territorial organization.
- Implementing a comprehensive land policy promoted by the federal government in charge of democratic planning and national development. This policy is a challenge to establish sustainability indicators which needs land regulation.
- Create a territorial policy's coordination and evaluation body which includes the participation of the President of the Republic, Governors and the Congress of the Union.
- Establish the National Territorial Development Council and its state counterparts.
- Ensure the convergence of the three levels of government in territorial development to promote horizontal institutional coordination and cooperation.
- Examine the importance of creating the Territorial Development Agency which will be in charge of the Environmental and Agrarian Agencies and CORETT and will emphasize land regulation. Three agencies will be created: the environmental, agrarian and urban one. States will do the same; for example, Jalisco has an Urban Development Agency.
- Promote territorial development culture to promote a Mexican policy in this area through the analysis and implementation of models based on important international experiences and create an appropriate one for our reality.
- Deepen the study and implementation of local association, cooperation and collaboration development experiences.
- Promote the training of territorial development and organization specialists and international academic excellence programs.
- SEDATU will not be able to properly achieve optimal exploitation of the national territory and its organization if it does not have the

necessary legal amendments, administrative structure and budget fit to its needs to promote and make comprehensive territorial planning policy a reality to fulfill these goals and ensure better environments for the country's growth and the wellbeing of the population.

This process change will encounter resistance from those who have been and could be benefited by the status quo; this is why it is important to promote culture and have the necessary support from the government.

Bibliography

Boisier, S. (1997). "El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". *Estudios Regionales,* N^0 48, Universidad de Santiago de Chile. p. 79.

Cantullo, J.C. (2007). "Enfoque de desarrollo territorial", in *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de Territorios*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario.

Colombian Ministry of Environment, Housing and Territorial Development. (2004). *Guía Metodológica 2. Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial*. Colombia: Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo.

Commission on Human Settlements and Public Works, Chamber of Deputies and National Institute of Statistics, Geography and Informatics. (1996). *Seminario sobre la Ordenación Territorial en México*. Mexico: H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura.

Commission on Human Settlements and Public Works. (1996). *Ordenación del Territorio en México.* Mexico*:* H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura.

Concepto Desarrollo territorial y Gestión Social*.* (n.d.). *BuenasTareas.com*. Retrieved August 8, 2013, from http://www.buenastareas.com/ensayos/Concepto-Desarrollo-Territorial-y-Gestion-Social/2602476.html.

Deffontaines, J.P. & Prod'homme, J.P. (2001). *Territoire et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*. París: Editions de l'Aube

Deputies of the Parliamentary Group of the Institutional Revolutionary Party and the Mexican Green Party. (2012). *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal que presentan diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional y del partido verde ecologista de México de la Camara de diputados.* Mexico. p. 8.

European Regional/Spatial Planning Charter. (1983). Spain: Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

Ferreira, H. "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", in Javier Delgadillo Macías (Coord.), *Política Territorial en México: Hacia un Modelo de Desarrollo*

Basado en el Territorio. Mexico: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). pp. 595-681.

González, S. (2008). *Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial, El caso de México*. Chile: ILPES.

Goux-Baudiment, F. (2001). *Quand les territoires pensent leur futur*. París: Editions de l'Aube. Cited by Méndez, Ricardo, (*op. cit.)*

Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. p. 22.

Hiernaux, D. & Torres, Rino. (n/d). "Desarrollo Territorial en México: Un Balance General" in Delgadillo, J. (Coordinador). pp. 97-123.

ILPES y Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. (2012). Chile: *Panorama del Desarrollo territorial en América Latina*, ILPES, CEPAL, ONU.

Lira, L. (2006). *Ordenamiento del Territorio*, II Curso Internacional sobre Desarrollo Local y Competitividad Territorial. Guatemala: CEPAL/ ILPES y AECI.

Melgoza, D. (2012). *Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz.* Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Méndez, R. (2013). *Innovación y Desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes,* Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile: Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

Ministry of Social Development, National Institute of Statistics, Geography and Informatics (Ed.). (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. Mexico: First Edition.

Montes, F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe.* Chile: CEPAL.

Riffo, L. (2013). *Desarrollo territorial, 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Chile: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Organización de las Naciones Unidas (ONU) p.58.

Schneider, S. & Peyré, I. G. (2006). "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales", in Manzanal, M., Neiman, G. & Lattuada, M. *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio.* Argentina Editorial Ciccus, Argentina. Retrieved August 13, 2013, from http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf. p.p. 71-102.

Torres, F. & Cortez H. (2008). "Una política de Desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI", *Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial*. Mexico: Plaza y Valdés. pp. 239 -255.

Troitiño, M.A. (2000). "El territorio y la revalorización de los recursos endógenos en el desarrollo local", in Martínez, A. *et al*. (coords.). *Herramientas para el desarrollo local*.

Revista de Administración Pública

INAP

Development factors: Territory and metropolis.

Francisco Covarrubias Gaitán*

Urbanization and metropolization: global context.

In the 1980's globalization processes recognized global cities which relate national and international economies and are transformed into central pieces of the globalization process which are strategic nodes of a global urban system made up of metropolis which interact with one another; this process has been accelerated by the use of ICT (Information and communications technologies).

At the same time, metropolis face -due to their dimension, concentration and characteristics- problems linked to its extension, its metabolism which affects the environment and climate change, transportation needs and administrative organization which had not been seen in all of history.

The metropolis' nature is radically different depending on the role is plays in globalization. Developed countries control resources and processes, whereas emerging and developing countries are seen as dual peripheral metropolis which have spatial inequalities –brought on by speculative investments-, poverty and social exclusion.

Metropolis are nodes that articulate the growth of urban population. World population grew from 2,500 million inhabitants in 1950 to 6,895 million in 2010 -2.7 times-; meanwhile, urban population grew from 745 million to 3,558 million in the same period of time –almost twice as much 5.2 times-.

* Bachelor of Architecture, holds a Master's Degree in urbanism (UNAM-first generation) and postgraduate degree, London University. President of the National Architecture Academy.

Table 1. World and urban population growth. Urban population in developed and least developed countries 1950-2050.

				Developed Countries			Least developed countries		
Year	World population (millon)	Urban Population (millon)	% of Total	Total Population	Urban population (millon)	% of Total	Total Population	Urban population (millon)	% of Total
1950	2,532	745	29%	811	442	55%	1,721	303	18%
1960	3,038	1,019	34%	913	556	61%	2,125	463	22%
1970	3,696	1,352	37%	1,006	670	67%	2,689	682	25%
1980	4,453	1,753	39%	1,081	758	70%	3,371	995	30%
1990	5,306	2,281	43%	1,144	827	72%	4,162	1,454	35%
2000	6,122	2,858	47%	1,188	881	74%	4,933	1,977	40%
2010	6,895	3,558	52%	1,235	957	77%	5,659	2,601	46%
2020	7,656	4,289	56%	1,273	1,018	80%	6,385	3,271	51%
2030	8,321	4,983	60%	1,296	1,064	82%	7,025	3,919	56%
2040	8,874	5,636	64%	1,306	1,099	84%	7,567	4,537	60%
2050	9,306	6,252	67%	1,311	1,127	86%	7,994	5,125	64%

Source: “United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision”.

Urbanization was more intense in least developed countries; thus, metropolis linked them to the world market. The intensity was different in developed countries; their urban population grew 2.16 times and least developed countries’ urban population grew 8.5 times.

The paradigm to strengthen global metropolis which control capital in developed countries such as New York, London, Tokyo or Paris and megacities or peripheral cities was generated; Castells refers to the latter as “fourth world” and Urquidi as “underdeveloped cities” where informational capitalism, poverty and social exclusion and in the last couple of years accelerated metropolization coexist in emerging countries.

Saskia Sassen’s book “The Global City” emphasizes centralization of decisions and production of services; new relationships which control resource, goods, information and services flow; and the generation of dependency relationships with one another.

One of the characteristics of metropolis in poor and emerging countries is specialization of services based on ICT. This process took place in a single-polar environment which modified international relationships, emphasized the release of business processes with the emergence of GATT (General Agreement on Tariffs) and the World Trade Organization which established enabling policies which brought on more State and less market.

From the creation of the *Washington Consensus*, cities which form this market network are subject to privatization, deregulation, investments and speculative markets processes which coexist the ever growing levels of income, poverty, disparity, marginalization and segregation.

The new technological paradigm does not destruct employment, but does modify work conditions and organization forms which can be seen in income structure and relocation of businesses. A new selective model of incorporation and exclusion of metropolis has been created. The latter is linked to the location, infrastructures, sustainability, human development, institutional environment, public, social and economic security, workforce costs and other production factors; technological innovation and business attitude, as well as efficient market access to create a competitiveness system. In some cases, external markets have been emphasized and internal markets have been ignored.

Globalization makes it difficult to insert different sectors of the population to formal dynamics, especially in peripheral cities; it causes the growth of informal economy due to the capital's concentrating process, the characteristics of every city and their different productive capacities.

Competition between cities and metropolis has generated serious reflections on their regional effects; especially in Mexico because of an uneven development of income and opportunity. It has to be established if competitiveness, complementarity or cooperation are the appropriate instruments to achieve balanced territorial development to promote productivity.

The so-called emerging countries have established their policies according to the characteristics of their economy, types of political systems, economic and social priorities and have adjusted global framework to these. This is the case of BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa); on the other hand, Mexico has a more liberal and limited approach which needs greater reflection to establish a more efficient and fair model.

The need to renew the role of cities and metropolis is considered; a world with generalized urbanization, dynamic global and local relationships must not have contradictory areas, but complementary ones, promotion of citizens' rights, solution of the population's needs through effective social participation and achievement of governance to answer to society's genuine interests.

In the last couple of years the world's economic situation –especially in big economies- has made it necessary to review our model, not only to improve our competitiveness, but also to ensure our survival in growing economy framework with income distribution which considers territorial variables for development.

Mexican urbanization and metropolization context.

In Mexico, last century brought on an intense population growth process. Almost 100 million inhabitants in 110 years, population went from 13 million inhabitants in 1900 to 112 million in 2010; urban population grew compared to total population –from 10.5% to 71.2%- it went from 1.4 million to 80 million inhabitants who live in urban localities.

Urbanization process achieved its highest intensity between 1940 and 1950, urban population grew 5.9% whereas national population grew 2.7%. The 1950-1960 decade brought on urban population growth of 5.5% versus 3% growth of national population and in the 1960-1970 period urban population grew 5.4% and national population grew 3.4%. The 1970-1980 period had a 5.3% growth.

The 1980-1990 decade had an annual average urban population growth rate of 2.6% resulting from the national population policy which affected the fertility variable; thus, natural growth rates were reduced.

Table 2. Urban and rural Population, 1900-2010.

Year	Mexico Total Population	Urban Population	% Total Population	Rural Population	% Rural Population	Population of the Metropolitan Area of Mexico (ZMCM) (thousands)	% ZMCM compared to national population
1900	13,607,259	1,434,423	10.5	12,172,836	89.5	344	2.5%
1910	15,160,269	1,782,911	11.7	13,377,358	88.3	471	3.1%
1921	14,334,096	2,085,117	14.5	12,248,979	85.5	561	3.9%
1930	16,552,644	2,891,410	17.4	13,661,234	82.6	1,049	6.3%
1940	19,649,162	3,927,694	19.9	15,721,468	80.1	1,560	7.9%
1950	25,779,254	7,198,360	27.9	18,580,894	78.1	3,185	12.3%
1960	34,923,129	12,746,685	36.5	22,176,444	63.5	5,252	15.0%
1970	48,381,547	21,556,568	44.6	26,824,979	55.4	8,440	17.5%
1980	66,846,833	36,135,767	54.0	30,711,066	46.0	13,353	19.9%
1990	81,249,645	46,675,410	57.4	33,158,517	42.6	15,563	19.1%
1995	91,158,290	54,512,657	59.8	36,645,633	40.2	17,297	18.9%
2000	97,483 412	65,216,402	66.9	32,267,000	33.3	18,396	18.8%
2005	103,263,388	69,702,278	67.5	33,561,110	32.5	19,239	18.6%
2010	112,322,757	79,926,461	71.2	32,410,077	28.8	20,137	17.9%

Source: Unikel (1978) & Covarrubias, Francisco. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

In the 1990-2000 urbanization recovered and grew 3.4% and in the 2000-2010 decade it grew 2.1%. The 1990-2000 growth was a result of policies implemented in 1982 to boost medium cities with more than 250 thousand

inhabitants which reoriented migration, consolidates water, sewage and roadway infrastructures, airport facilities, third level and university hospitals; at the same time there some important territorial reserve and housing programs were carried out to establish historical heritage and hand out tax promotion certificates to encourage industrial location.

At the same time if we take into account the number of localities with more than 15,000 inhabitants in 1900 there were only 33; whereas in 2010 there were 451 with 630 political-administrative units. In the year 2000 official data from SEDESOL, CONAPO and INEGI which considered intermunicipal conurbation, distance, size and urban policy, functional and urban integration criteria yielded 55 metropolitan areas and 56 in the year 2005, this number grew to 60 in 2010.

Table 3. Number of localities depending on their size 1900-2010.

Size of localities	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010
More than 10 million										1	1	1	1
1 million				1	1	1	1	3	3	3	5	8	10
999,999			1	-	-	-	2	1	3	12	18	16	25
499,999	2	2	1	3	5	10	14	31	45	44	67	61	95
99,999	4	5	8	8	8	12	20	24	24	39	25	43	85
49,999	27	29	29	33	41	61	86	119	161	209	231	246	414
Total	**33**	**36**	**39**	**45**	**55**	**84**	**123**	**178**	**236**	**308**	**347**	**375**	**630**

Source: Unikel, L. Urbanización en México y Covarrubias, F. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

1990 – 308 localities with 424 political administrative units
1995 – 347 localities with 481 political administrative units
2000 – 375 localities with 529 political administrative units
2010 – 451 localities with 630 political administrative units

Consequently, population concentration processes are becoming more and more common in bigger localities, as well as conurbations which have more than one municipality. The term *metropolitan* and consequences of *metropolization* are not included in any legal framework, Constitutions or secondary laws, even though there are administrative instruments in SEDATU and the Federal Public Administration Organic Law, article 41, section 10 regarding its powers: “planning and projecting adequate distribution of population and territorial organization of population centers, cities and metropolitan areas under sustainable development criteria alongside competent Federal Public Administration bodies and coordination of Federal Executive actions with state and municipal bodies to carry out actions alongside private and social sectors”. Another instrument

is the Metropolitan Fund which is part of the Expenditure Budget of the Federation.

Territory as a variable.

Territory in Mexico has not been historically considered as an important factor in economic and social growth. It first appeared in the General Planning Law in 1934 and the first National Development Plan and the National Communications Plan developed by Architect Carlos Lazo. Most territorial approaches have been sectorial ones, national programs like Jaime Torres Bodet's 11-year education plan, the National Hospital Program and the Hydrological Basin Program.

Human settlements regulations were established in 1976 and the first National Urban Development Plan in May 1978. These national urban development plans were developed in six-year periods since 1982 when medium cities were given a boost to strengthen national territory structure and avoid migration to big metropolis. Medium cities had a 3.4% growth in the 1990-2000 decade and its growth shaped the national urban system. In 1988 these program was transformed in 1994 into the "100-cities program" and in 2000 it was renamed as the Program for Urban Development and Territorial Planning (PNDU; Spanish: Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio). PNDU has guided the national territory with regional and urban policies by promoting strategic cities and sectorial programs; nonetheless, its territorial incidence has been limited. The 2006-2012 did not even issue it. Nowadays the Agrarian, Territorial and Urban Ministry is in charge of planning and organizing national territory and issuing the National Urban Development Plan.

Our country's situation requires political will to organize rural and urban territory by developing policies, strategies, programs and actions to achieve social, economic and environmental goals through territorial consideration and concurrent and coordinated federalist approach that allows the planning, regulation and execution of works and actions to transform, exploit and use territory to achieve better life conditions and wellbeing.

Territorial organization, as shown in Figure I, should strengthen national urban system based on territorial strategy and urban organization to address concentration and dispersion phenomena thanks to the actions of urban regions and subsystems throughout the country, from big metropolitan areas to rural systems by implementing social, economic, environmental policies reflected in urban organization and quality of life of each locality. The aforementioned includes a territorial-related State Policy to articulate national urban system, promote local governance through policies, plans, strategies, programs, projects and instruments.

Figure I. Territorial Planning

Ergo, territorial planning should have an overall approach of the country to structure it and make it competitive, with a balanced territorial development and balanced national-local dynamics that strengthen urban and rural development. Our country's situation require having territory as a national development factor to address economic growth, social equity and environmental sustainability.

National territorial planning requires federalist and transversal approach to articulate intersectorial actions of all three levels of government; social participation to plan, regulate and execute works and actions to transform, use and exploit territory; boost productivity levels and overall welfare of different regions of the country.

The challenge is to execute actions to make the most of our geographical situation, natural resources' potential, increase productive activity and the country's competitiveness and provide basic necessities to all of the population. Mexico´s development forces us to define our own economic growth model to have a fair distribution of its benefits.

National territorial planning must consolidate and join the country thanks to a national urban system, cities and metropolis like nodes and with connection infrastructure to provide accessibility alternatives to urban and rural system and value-added economic activities.

Cities and metropolis should incorporate to their limited territorial approach economic, social and environmental variables as well as institutional development.

In our country, human settlements have extreme levels of concentration and dispersion; big, costly, unarticulated, congested and inefficient metropolitan areas; different cities which inadequately grow on areas of high agricultural productivity or high risk zones and on the other hand we have disperse rural localities without services and no opportunity to obtain them. These concentration and dispersion examples require great efforts because they are opportunities and problems to increase social productivity in metropolis and address disperse population with the highest levels of poverty and marginality.

Figure II. Territorial planning, strategy.

Territorial planning needs to address territorial space determined by regions integrated by more than one state with specific environmental conditions, productive occupation, human capital and strategic infrastructure. Regional disparities need to be addressed, as well as regional cooperation to promote economic development and social wellbeing and make regions important factors to integrate national development.

Our country has 15 metropolis with over one million inhabitants. Metropolitan areas in Mexico have high levels of complexity, especially the metropolitan area of the Valley of Mexico which includes the Federal District, the State of Mexico and the State of Hidalgo; a physical continuity between the Federal District and the State of Mexico and a suburbanization process in the northern area of the Valley of Mexico and the State of Hidalgo. There are obvious drinking water and sewage problems. The first problem requires the transfer of the Lerma and Cutzamala basins and the complex drainage systems which will end in a treatment plant in Atotonilco, Hidalgo. The mobility system has the collective Metro and suburban transportation and several express bus systems which make a high number of trips and

create congestion problems, its unconditional expansion towards northern areas increase developable areas and reduce population density.

The rest of the metropolitan areas face coordination problems such as provision of drinking water and sewage and mobility problems; although there have been efforts to integrate metropolitan coordination actions and promote higher levels of competitiveness and productivity, but they still have a high level of specialized services.

Metropolitan planning needs to renew institutions, especially regulations and modify paradigms, achieve concurrence and coordination between levels of government. The federal government must address ground, air and port connections, energy, hydraulic issues, welfare factors, culture, etc; develop more state and municipal services; establish development related to organized and sequential growth including metropolitan management and planning in accordance with a new legal framework to establish coordination mechanisms and financial structures to benefit the metropolis.

The metropolis needs comprehensive planning, especially in infrastructure, environmental framework and land use areas resulting from concurrence and coordination instruments; at the same time, metropolitan areas are nodes to structure the country and its regions as key elements to achieve national territorial organization.

Table 4. Metropolitan Areas 2030 with more than one million inhabitants

City	State	2000	2005	2010	2020	2030
Mexican Republic		**97,483,412**	**103,263,388**	**112,336,538**	**115, 762,289**	**120,928,075**
Cities with more than one million inhabitants	***State***	***34,009,175***	***36,601,562***	***42,167,330***	***49,250,956***	***54,319,335***
1. Metropolitan Area of the Valley of Mexico	Federal District.- Mexico	18,396,677	19,239,910	21,081,587	21,382,391	22,124,138
2. Metropolitan Area of Guadalajara	Jalisco	3,699,136	4,095,853	4,434,878	5,007,697	5,435,349
3. Metropolitan Area of Monterrey	Nuevo León	3,374,361	3,738,077	4,089,962	4,554,594,	4,980,854
4. Metropolitan Area of Puebla	Puebla-Tlaxcala	2,220,533	2,470,206	2,668,437	3,048,062	3,322,263
5. Metropolitan Area of Toluca	Mexico	1,471,146	1,633,052	1,846,116	2,148,961	2,438,834
6. Metropolitan Area of Tijuana	Baja California	1,352,035	1,575,026	1,751,430	2,466,153	3,127,286
7. León	Guanajuato	1,269,179	1,425,210	1,609,504	1,874,677	2,103,999
8. Ciudad Juárez	Chihuahua	1,218,817	1,313,338	1,332,131	1,639,401	1,804,146
9. Metropolitan Area of Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	Coahuila-Durango	1,007,291	1,110,890	1,215,817	1,343,830	1,444,192
10. Metropolitan Area of Querétaro	Querétaro			1,097,025	1,272,390	1,461,246

11. Metropolitan Area of San Luis Potosí-Soledad de G. S.	San Luis Potosí		1,040,443	1,207,900	1,313,701
12. Mexicali	Baja California			1,115,081	1,276,038
13. Metropolitan Area of Aguascalientes	Aguasca-lientes			1,085,838	1,226,629
14. Metropolitan Area of Mérida-Progreso	Yucatán			1,103,981	1,222,238
15. Metropolitan Area of Cuernavaca	Morelos				1,038,422

Source: Developed by the author.

The national urban system, after seeing the previous table and its metropolis, has over 75 cities with over 250 thousand inhabitants which house 45 million people, most of them have more than one political-administrative (municipalities) units. Cities must promote metropolitan organization, social equity, and inclusion and fight poverty, and social productivity to strengthen productive activities and reduce costs and timelines, adequate sustainable mobility and territorial growth to reduce initial and operational costs.

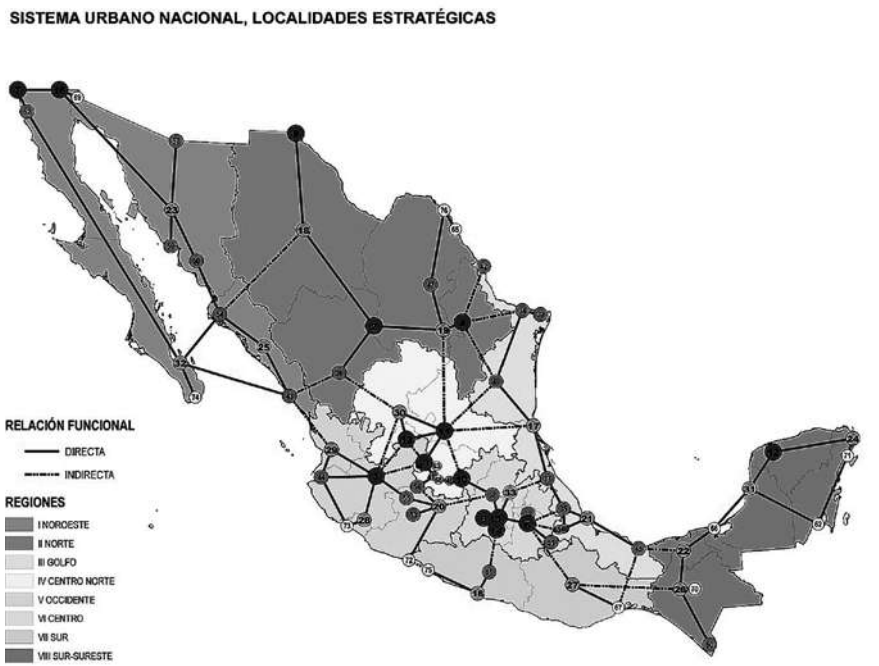
Table 5. Localities and their population in Mexico, 2010.

Size of the population (inhabitants)	Localities	Total inhabitants	Groups of population
More than 1,000,000	11	14,829,346	45,065,660
500,000 - 999,999	25	16,363,103	
250,000 - 499,999	39	13,873,211	
100,000 - 249,000	56	8,632,712	25,114,117
50,000 - 99,999	85	5,891,954	
30,000 - 49,999	110	4,182,386	
15,000 - 29,999	304	6,407,065	
10,000 - 14,999	300	3,664,946	9,746,684
5,000 - 9,999	882	6,081,738	
Subtotal	*1812*	-	*79,926,461*
2,500 - 4,999	1,839	6,360,949	*32,410,077*
1,000 - 2,499	5,921	5,743,745	
500 - 999	9,264	4,821,711	
250 - 499	13,589	6,506,784	
Less than 250 inhabitants	159,820	8,976,888	
Subtotal	*190,433*	-	-
Total	**192,245**	**112,336,538**	**112,336,538**

Source: Total population estimated by size of localities, 14 sizes. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

The national urban system, as the previous table shows, has 1,812 urban localities with over 5 thousand inhabitants, a total population of 79,926,461 inhabitants. According to the 2010 Census, 190 thousand localities have less than 5 thousand inhabitants and almost 160 thousand localities with less than 250 inhabitants; close to 9 million people. This is why the potential of cities needs to be taken advantage of; as well as addressing population dispersion and problems accessing quality social services which creates a vicious circle of social backwardness which in turn becomes productive backwardness; this is why it is necessary to establish comprehensive rural systems and policies to fight dispersion.

Figure III. **Urban system, strategic localities.**



PRIMER GRUPO

CIUDADES	ESTADOS
1. VALLE DE MÉXICO	1- DISTRITO FEDERAL
	3- ESTADO DE MÉXICO
	3- HIDALGO
2. LA LAGUNA-TORREÓN	4- COAHUILA
	5- DURANGO
3. GUADALAJARA	6- JALISCO
4. MONTERREY	7- NUEVO LEÓN
5. PUEBLA-TLAXCALA	8- PUEBLA
	9- TLAXCALA
6. TOLUCA	ESTADO DE MÉXICO
7. TIJUANA	10. BAJA CALIFORNIA
8. LEÓN	11. GUANAJUATO
9. CIUDAD JUÁREZ	12. CHIHUAHUA
10. QUERÉTARO	13. QUERÉTARO
11. SAN LUIS POTOSÍ	14. SAN LUIS POTOSÍ
12. MÉRIDA	15. YUCATÁN
13. AGUASCALIENTES	16. AGUASCALIENTES
14. CUERNAVACA	17. MORELOS
15. MEXICALI	BAJA CALIFORNIA
16. ACAPULCO	18- GUERRERO
17. TAMPICO	19- TAMAULIPAS
18. CHIHUAHUA	CHIHUAHUA
19. SALTILLO	COAHUILA
20. MORELIA	20- MICHOACÁN
21. VERACRUZ	21- VERACRUZ
22. VILLAHERMOSA	22- TABASCO
23. HERMOSILLO	23- SONORA
24. CANCÚN	24- QUINTANA ROO
25. CULIACÁN-ROSALES	25- SINALOA
26. TUXTLA GUTIÉRREZ	26- CHIAPAS
27. OAXACA	27- OAXACA
28. COLIMA-VILLA DE ÁLVAREZ	29- COLIMA
29. TEPIC	28- NAYARIT
30. ZACATECAS-GUADALUPE	30- ZACATECAS
31. CAMPECHE	31- CAMPECHE
32. LA PAZ	32- BAJA CALIFORNIA SUR
33. PACHUCA	HIDALGO

SEGUNDO GRUPO

CIUDADES	ESTADOS
34. REYNOSA-RÍO BRAVO	TAMAULIPAS
35. XALAPA	VERACRUZ
36. DURANGO	DURANGO
37. POZA RICA	VERACRUZ
38. TLAXCALA-APIZACO	TLAXCALA
39. MATAMOROS	TAMAULIPAS
40. ORIZABA	VERACRUZ
41. IRAPUATO	GUANAJUATO
42. NUEVO LAREDO	TAMAULIPAS
43. MAZATLÁN	SINALOA
44. PUERTO VALLARTA	JALISCO
45. COATZACOALCOS-MINATITLÁN	VERACRUZ
46. CELAYA	GUANAJUATO
47. MONCLOVA FRONTERA	COAHUILA
48. CÓRDOBA	VERACRUZ
49. CIUDAD VICTORIA	TAMAULIPAS
50. CIUDAD OBREGÓN	SONORA
51. TEHUACÁN	PUEBLA
52. ENSENADA	BAJA CALIFORNIA
53. URUAPAN	MICHOACÁN
54. LOS MOCHIS	SINALOA
55. ZAMORA-JACONA	MICHOACÁN
56. LA PIEDAD-PÉNJAMO	MICHOACÁN-GUANAJUATO
57. NOGALES	SONORA
58. TULA	HIDALGO
59. GUAYMAS	SONORA
60. TAPACHULA	CHIAPAS
61. CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	GUERRERO

COMPLEMENTARIAS

CIUDADES	ESTADOS
62. CHETUMAL	QUINTANA ROO
63. GUANAJUATO	GUANAJUATO
64. SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	GUANAJUATO
65. PIEDRAS NEGRAS	COAHUILA
66. CIUDAD DEL CARMEN	CAMPECHE
67. Z. M. DE TEHUANTEPEC (SALINA CRUZ, SAN BLAS ATEMPA, Y TEHUANTEPEC)	OAXACA
68. SALAMANCA	GUANAJUATO
69. SAN LUIS RÍO COLORADO	SONORA
70. SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS	CHIAPAS
71. PLAYA DEL CARMEN	QUINTANA ROO
72. LÁZARO CÁRDENAS	MICHOACÁN
73. MANZANILLO	COLIMA
74. LOS CABOS	BAJA CALIFORNIA SUR
75. ISTAPA-ZIHUATANEJO	GUERRERO
76. CIUDAD ACUÑA	COAHUILA

Figure III identifies cities of higher hierarchy in different regions and direct and indirect links which integrate national urban system.

Cities are the economy's driving force (85% of GDP) and house most of the population (71.2%); nonetheless, they face economic and productivity deterioration and accentuates poverty. In 2010, 35% of the cities' population was considered as living in extreme poverty. Many urban solutions are developed when problems already exist and they are not the result of planning.

Urban development and territorial infrastructure of inter-urban character –road and train connections- generate synergy with cities, strengthen them and make up a -functional- urban system, their articulation integrates territory with national development by allowing better productivity levels and quality of life.

Organization of cities and territory promote regional and national development, it is necessary to explicitly establish urban policies to promote economic growth and fight poverty thanks to a sustainable urban development framework.

Cities generate most of the economic activity of the country and produce higher levels of quality of life and wellbeing. It is necessary to consider cities as productive bodies and try to distribute equally benefits derived from its development.

Conclusions

It is necessary to review urban planning's traditional criteria in order to:

- Create and exploit productive infrastructure.
- Promote specific urban areas with productive land uses and its equipment to include logistics centrals, free zones and communications infrastructure (ports, airports and connections).
- Promote ties between industrial activities and higher education, research, technological development and innovation bodies (technopolis).
- Structure cities to reduce mobility needs.
- Take advantage of urban infrastructure and vacant lots for higher densities and intensity uses.
- Promote settlement and city growth determining sequences, stages and conditions from the Threshold Theory, reducing initial and operation costs.
- Create land and infrastructure funds to integrate growth zones.
- Improve city's funding.
- Establish mechanisms to correctly implement property tax based on land.

- Capture capital gains resulting from changing rural to urban land use.
- Establish efficient systems of sustainable mobility.
- Promote appropriate public security.

Establish economic development policies in cities to:

- Offer incentives for productive capacity.
- Consolidate efficient businesses, modernize inefficient ones, substitute obsolete businesses and take advantage of industrial, empty or spaces used for other means.
- Strengthen productive chains (industrial clusters).
- Promote innovation.
- Promote education and staff training.
- Establish specialized counsel in funding sources, operation mechanisms, administrative, legal and accounting services, as well as distribution bodies and logistics centers.
- Increase productivity and competitiveness through the creation of permanent and remunerative employment, promote redistributive policy and strengthen internal market.

On the other hand, urban policy must address equity, fight poverty, city rights, and access to basic necessities, opportunities and services, social inclusion, access to land and housing for different income capacities. The improvement of housing conditions and the quality of the environment through settlements, popular neighborhoods, improvement of road, drinking water and sewage infrastructure, educational and health equipment, recovery and creation of public spaces and citizens' security.

All of these goals require effective and transparent managment to address needs and wishes of the population thanks to an appropriate governance and with the help of local government which should not only regulate, but also coordinate and guide, use political will and enforce the rule of law, promote citizen participation in decision-making processes and follow federalist concurrence and coordination approach to allow transversal planning and operation of cities.

Territorial planning arranged in accordance with the exercise of public function will allow the integration of national development and promotion of strategies to guide territory's regions, metropolitan areas and their urban and rural systems into economic development goals and the redistribution of its benefits.

Bibliography.

Borja, J. & Castells, M. (1997). "Local y global. La Gestión de las ciudades en la era de la información". Madrid: Editorial Taurus. 418 p.

Brotchie, J. (1995). "Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21st century". Australia: Longman. 532 p.

Castells, M. (1995). "La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional". Madrid: Alianza Editorial. 504 p.

Castells, M. & Hall, P. (1994). "Technopoles of the world". USA: Routledge. 275 p.

Colegio de México. (2005). "Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación? Mexico: Editorial Miguel Ángel Porrúa. 628 p.

Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados. (2003) "Foro de Consulta el Ordenamiento Territorial en el siglo XXI". Mexico. 339 p.

Covarrubias G. F. (1997). "Ciudad de México, Desarrollo Urbano visión 2020", Mexico: Grupo Noriega Editores. 427 p.

IAPEM (2005). "La regionalización en México". Mexico. 447 p.

Sassen, S. (1994). "Cities in a world economy". USA: Pine Forge. 157 p.

---------- (1994) "The global city. New York, London, Tokyo", USA: Princeton. 397 p.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004). "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000-2005". 169 p.

Topelson, S. (2011). "La expansión de las ciudades 1980-2010". Mexico: SEDESOL. 195 p.

Unikel L. (1978). "El desarrollo urbano de México". Mexico: El Colegio de México, second edition. 476 p.

Revista de Administración Pública

INAP

Bases for a national land policy[1]

Alfonso Iracheta Cenecorta*

Introduction

1. Land problems in Mexican cities

Nowadays Mexico is a predominantly urban country. In 2010, the country's population grew to 112.3 million inhabitants, 77.8% of them lived in cities.[2] According to Mexico's population projection for the years 2010-2050,[3] by 2013 Mexico already had 118.4 million inhabitants and in 2030 Mexico will have 137.5 million people and 81.4% of them will live in cities.[4]

Speaking in conservative terms, the new population will need somewhere between 83 thousand and 290 thousand hectares for urban use; depending

* PhD in Geography and Regional Studies, Wasaw University. Currently coordinates the Interdisciplinary Program of Urban and Environmental Studies of the Colegio Mexiquense and is also a member of the National Researchers System.

1 This essay has its origins in the document "Proposal for the Creation of the National Land Institute" (Spanish: Propuesta de Creación del Instituto Nacional del Suelo) written by EURE Center for the General Management of CORETT. This work was coordinated by the author and includes the participation of some employees of said institution: Jesús Alcántara (General Manager), Eric López (Planning Manager), and other experts: Eduardo Ramírez Favela, Alberto Rébora, Víctor Ramírez and Alejandro Morales.

2 INEGI, 2011: 2010 Population and Housing Census (Spanish: Censo de Población y Vivienda 2010). According to said institution, urban populations are those with agglomerations of 2 thousand 500 people or more.

3 CONAPO, (n/d): *Proyecciones de la Población de México 2010-2050*, Mexico, DF.

4 Developed by the author based on information from the Center of Public Finance Studies (Spanish: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) of the Chamber of Deputies of the Federal Government http://www.cefp.gob.mx/intr/e-stadisticas and of INEGI, 2010. The 2030 estimates were calculated based on the projections of the National Institute of Statistics and Geography (INEGI, Spanish: Instituto Nacional de Estadística y Geografía) and the National Population Council (CONAPO, Spanish: Consejo Nacional de Población, 2011 *Proyecciones de la población 2010-2050*, México, DF.

on the average density (the current one is 23 people per hectare) which could grow up to 80 people per hectare;[5] we also have to take into account the housing backwardness which nowadays represents 9 million units.

The real irregularity numbers are unknown; however, the College of Mexico (COLMEX, Spanish: Colegio de México) estimations are of 5 million residential lots. CORETT calculates that each year 90 thousand join this irregularity.

A big portion of Mexican population live on a very low income and they have been responsible for building their own homes in plots of land which have in most cases little or no legal certainty. Approximately 67% of the housing stock of 35 million homes has been socially or individually built, without the intervention of housing developing companies or with the support of the country's housing institutes. Another essential element is that 50% of the land surrounding the cities is social property and these plots of land is where low-income settlements will grow in our cities.

This situation will worsen in the upcoming years, if massive actions are not taken to offer poor people new places to locate their homes, the irregularity of landowning and settlements in high risk areas will continue to grow; this will force the Federal Government to increase their resources to solve this serious problems ex post by regulating landowning or by taking care of hundreds of thousands victims of catastrophes brought on by the awful location of this homes.

From another perspective, the absence of a land control policy in this country regarding its use, appropriation, exploitation and auditing has made every government agency and private business place their facilities, infrastructures and buildings in inadequate spots and without legal resolution of possession or property. Furthermore, the disincorporation of land carried out by federal agencies and bodies is limited by real estate records and absence of control of these lots as well as rights of way.

New federal policies are meant to build a "new model of urban development" and a coordinated housing strategy with said model, its essential part -besides housing- is the offering of millions of well-localized housing lots in cities for low-income population. All of this in order to avoid the growth of irregularities in landowning and high-risk human settlements; on the other hand, large investments in infrastructure and equipment will be made in every city, region and they will all need new soil.

It is clear that the disincorporation of rural to urban land, regularization of landowning processes and the uncontrolled increase of irregular settlements and high-risk areas cannot keep up with current trends; chaos

[5] If we take into consideration 23 people per hectare (current national average), 60 and 80 people per hectare (SEDATU strategy) and in all three cases, three people per home.

and uncertainty in landowning have driven to country to an unstable situation which needs a comprehensive strategy to face them.

Which federal agency or body has the power to provide comprehensive land solutions to ensure the compliance of the strategies announced by the federal government? None.

1.2. Institutions in charge of land and their crises

CORETT was born in the 1970's to address the consequences of irregular / informal / illegal occupation of communal lots and not what caused them. The irregularity problem in landowning in cities is caused by two processes; the first one is accelerated urban expansion which in thirty years (1980-2010) caused the city's population to double and the urbanized surface to grow eight times creating a disperse pattern and the decline of urban average density in the country until it reached 23 homes per hectare when speaking in conservative terms it could reach somewhere between 60 and 80[6]. The second one is the lack of housing offers for poor people living in the city, this generated accelerated growth of irregular settlements, many of them on what are nowadays considered as high-risk areas.

Besides, there was no preventive approach or comprehensive solutions for irregular human settlement problems; at one point, CORETT[7] stopped having such a big role in landowning regularization and rustic incorporation to urban land processes and the urbanization process of the Mexican State came to a halt because of the reduction in budgets and programs -expropriation- and because of the new ways to acquire "full possession" in terms states by the Agrarian Law.

Throughout its history, since 1974, 995 Presidential expropriation decrees have been issued in favor of CORETT which has registered 2 million 687 thousand 244 on public record; its annual average has been 68 thousand 906 for 39 years.

Irregular occupation processes and their disorganized incorporation into urban growth are modeled and guided by various agents and circumstances: real state agencies which acquire full possession, agrarian people who sell their land rights, construction or modification of communal land urbanization areas, as well as other fragmentation and pulverization of land which do not adhere to urban development legality.

---

[6] Centro EURE SC: **Documento Base del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2013-2018**. 3rd versión. 2013, (document elaborated by CONAVI), Lerma, México.

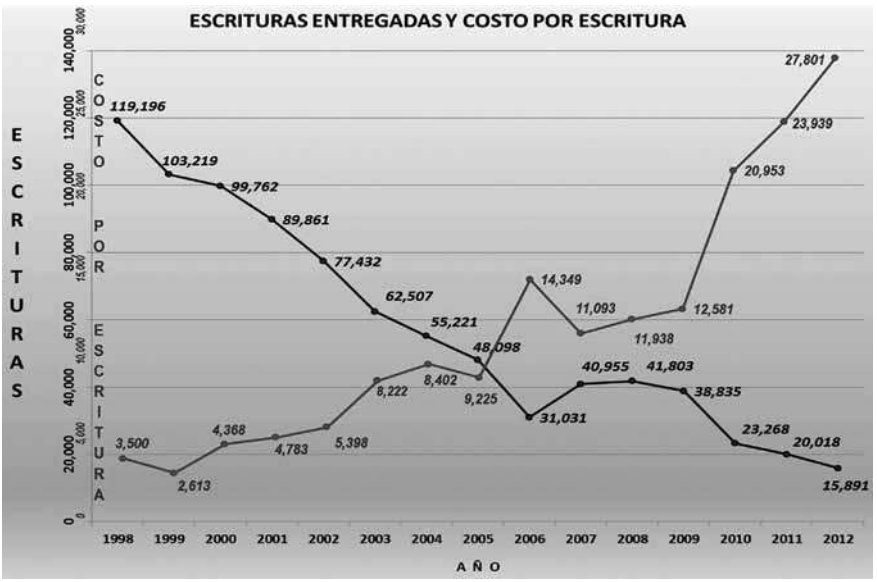
[7] These days there is no more Budget money to improve and promote the growth of cities and especially to acquire land. CORETT has stopped regulatory actions (after giving over 2.6 million lots); despite the fact that 50% of urban growth has been irregular and over 15 million properties lack public deeds.

However; in this context, CORETT has not carried out regulatory actions. In 2012 the cost of registering properties on public records was $27,801; whereas in 1998 it cost $3,500 pesos. This means deeds increased their cost 800% in 15 years. In 1998, 119 thousand 196 deeds were registered; however, only 15 thousand 891 were registered in 2012, a 750% drop.

The agency's productivity dropped in the 1998-2012 period because of the uninterrupted economic losses caused by the low registering of deeds -except in the year 2000-. In 1998 CORETT suffered a loss of 7 million pesos and 247 million in 2012, making this a very serious situation.

This data speaks for itself. We can conclude that since the late 90's there has been a deliberate strategy carried out by the Federal Government to drastically reduce CORETT's productivity and cause it to collapse administratively, financially and legally. This external crisis is linked to the internal one which entails productivity decline, a rise in land regularization corruption and the abandonment of its initial project.

CORETT: Deeds, 1998-2012 [1]



(1) The annual cost per deed was calculated by dividing the Annual Budget Exercise of each Tax Exercise raised to the current value (BM's overnight bank lending rate) by the number of deeds given out per year. Developed by the author based on information provided by CORETT.

Besides this critical condition, if urbanization and occupation of territory phenomena are analyzed, we can see that the Federal Government has done next to nothing to face the growing irregularity landowning problems and the occupation processes of high risk areas.

The absence of a national policy which coordinates governmental and social actors efforts to have ordered, compact, equitable and sustainable cities has made agencies like CORETT lack of ideas, commitment and spirit to comprehensively face irregularity problems of urban landowning. In fact, CORETT only addresses the landowning regulatory processes of agrarian land and ignore other kind of land irregularities[8], which have to be differentiated:

- *Illegal occupation of public properties* (a lot of which are classified as high-risk because they are over federal zones, roads, railway lines, PEMEX tubes public spaces, etc.);
- *Urban irregularity* (urban development settlements, subdivisions and buildings constructed outside the law);
- *Landowning or possession irregularities* (subdivision and occupation of land without having legal title);
- *Irregularity or lack of property titles* (also known as second generation of legal owners without titles); and
- *Illegal occupation of homes built by private business which are financed by national housing bodies,* which have been abandoned or vacated by the original and legal owners (creating a recent and unprecedented massive and illegal occupation of finished homes).

On the other hand, Mexico and its public institutions do not have adequate instruments to organize the urban and inter-urban OFFER of land for diverse uses or to offer housing land in a timely manner to low-income social groups or land for big infrastructures and public buildings. The reality is that each government body manages, disincorporates and makes decisions regarding the land they need without taking into account land and environmental organization agencies.

These actions which should have been addressed by SEDESOL (until 2012) and CORETT (and many other federal institutions) were left in the hands of real estate markets (formal and informal ones) and the government did not intervene to organize them and only symbolically appeared once in a while to simulate everything was being done in compliance with the law.

This is why a great deal of land acts (expropriation, disincorporation, acquisition, agreements with communal landowners, release of land rights, land registration, etc.) which were executed by governments (as well as private actors) are poorly registered, or have limited or incomplete records and many of them have not finished their legal-administrative processes. This actions have not allowed the recovery of generated surplus value and territorial taxes have not been paid.

---

[8] Ramírez, V. (2009): **La Ley y la Ilegalidad en la Producción del Espacio Urbano,** Curso de Desarrollo Profesional. Mercados Informales de Suelo y Regularización de Asentamientos en América Latina. Guatemala: Lincoln Institute of Land Policy.

In sum, even though there is an institutional framework created by the Federal Government to address land issues, it has been highly inefficient and has caused crisis in Mexican cities and metropolis.

CORETT's situation is emblematic and even though it has regularized approximately 2.6 million housing lots[9] throughout its history, in the last couple of decades it has lost efficiency and nowadays it's operatively and financially non-viable. Besides, its corruption and bad public image make it essential to restructure CORETT or create new institutional space to address general land use and regularization policies and their legal incorporation for urban development and required infrastructure projects.

1.3. Challenges this sector faces

The Federal Government's administrative structure has various institutions and agencies directly or indirectly associated with urban and building land and land-associated records (land rights, maritime and coastal strips, mining, communal lands and communities, private property…). However, these agencies are not aligned or coordinated and they lack a public body to organize current land policies.

A substantial element of the new urban development policies proposed by the Federal Government is the possibility of establishing mechanisms for comprehensive and coordinated land administration and set the bases for a more organized and sustainable urban development. This is why it is essential to recover land's social function as a high-priority public resource -established in article 27 of the National Constitution- which will allow the State to articulate urban development with housing policies and implement an urban management comprehensive strategy.

To make progress in this subject, the angular principle of national land policy has to be acknowledged: **HE WHO CONTROLS LAND, CONTROLS URBAN DEVELOPMENT** (Iracheta *dixit*). The State should be in charge of this for various reasons:

- Unlike other goods, land is very peculiar due to its essential characteristics: each property is unique, immovable and unrepeatable; this reduces competition among locations and tends to impose speculative prices (monopolistic) which can only be regulated by the State's intervention. The value of each city property is the product of the effort of many and not the owners; that is, a property's worth is given in relation to the other properties, constructions and improvements and services of its surroundings; however, this improvements are carried out by the State through public works and land use location decisions (urban planning). Thus, real estate taxation is essential to recover surplus value created by each urban property.
- Everyday thousands of decisions are made in real estate markets which respond to interests and desires of each individual and

[9] Information given directly by CORETT to the author.

business which do not take into account the needs of the urban community as a whole.

- Real estate markets will continue not leaving land for public use because they are considered as private low-return properties such as public squares, parks, social equipment, etc if a public intervention is not carried out. In the same fashion, they are very prone to speculation creating disproportionate prices and the "eviction" of low-income social groups from cities because of them; all of which has harmful consequences such as irregular settlements, the existence of large empty areas within cities and the irrational, scattered and unsustainable expansion of urban areas.

And even though urban development and planning is a municipal matter, the Federal Government should provide national orientations, policies and tutoring to ensure homogeneity and alignment among policies; as well as rules and regulations to control urbanization processes; especially inter-state an inter-municipal ones. Nonetheless, these processes are extremely complex ones because they need social agreements that include most of the actors, government agencies and public powers to decide the fate of cities' territories and regional surroundings. All of this can be very difficult because it means imposing duties (and not only rights) on real estate properties and because these are sensitive to economic, political and even ideological interests.

The use of land (and buildings) needs comprehensive visions and policies and not sectorial or divided ones to organize and promote real estate markets; to define areas and intensities in land use; to make adequate records and have the necessary information to plan and ensure property's legal certainty; to implement equitable land policies and to ensure each city has enough land devoted to social issues, public infrastructure and equipment, etc.

1.4. Conclusion

Mexico is going through an accelerated and disorganized urbanization. CORETT and other Federal Government agencies are in charge of cities' land and development; however, land powers and attributions have not been integrated and a strategy to guide municipalities and social actors to develop more harmonic and sustainable cities has not been defined.

These institutions have reached un-operational limits and like CORETT structural crisis situations; this confirms there are no comprehensive land policies regarding urban development, territorial organization, etc.

The Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU; Spanish: Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) and other agencies and bodies of the Federal Government have land-related powers and attributions without effective coordination mechanisms between them; all of this makes it difficult to make a comprehensive national policy on urban, housing and land development.

The dispersion of powers has made it difficult to have rigorous land use mechanisms and has allowed the exercise of multiple irrational interventions. For example: a municipality approves the use of land without knowing if this area is appropriate, this increases the appearance and growth of irregular and high-risk settlements which do not have legal certainty and frequently occupy high-risk areas or of high environmental or agrological value which are defended by other federal or state agencies.

International experiences show that participatory determination and rigorous defense of land use and localization of every urban power is a *sine qua non* condition to make an urban land policy work and allows the development of cities.

In this context and in the face of the crisis of agencies in charge of urban and land development, the Mexican Government needs a public body to build a national land policy that includes urban and housing development. This important step should also include legal adjustments regarding human settlements and other issues (housing, planning, environment…). It is equally necessary to accompany administrative decisions to align, coordinate and even integrate powers which are currently scattered in a great number of federal agencies and bodies to achieve greater efficiency and effectiveness in the exercise of new national policies regarding land and urban development.

2. Axes of national land policy

The earlier analysis makes it clear a National Land Policy and an institutional federal structure in charge of coordinating and managing it need to be created and which is capable of:

- Being a central instrument to transform the country's urban development model;
- Articulating substantial land areas: identification, record, acquisition, formalization and offer;
- Efficiently link them to other public policy areas such as social, environmental and especially the territorial and real estate tax ones; and
- Being the Mexican State's mechanism which ensures land offer required for development.

In this sense, challenges related to the formulation and implementation of the country's territorial organization and urban and housing development require actions in a lot of areas; however, the essential one is developing administrative organization instruments to efficiently address them.

This is why the body in charge of coordinating and managing the National Land Policy should include powers, capacities, instruments and mechanisms that have a lot of operating possibilities to directly affect the value of market from different perspectives such as:

- Promoting, consulting and coining projects of real estate investment in popular housing;
- Carrying out direct land acquisitions or adaptations for housing urban projects (or for other priority and public uses);
- Exercising housing land subsidies, guarantees or funding of projects;
- Managing tax and administrative facilities;
- Summoning and consulting local governments or promoting institutional framework reforms;
- Developing powers to prevent irregular processes and maintain corrective ones under a priority and principle scheme;

Thus, the **national comprehensive land policy with emphasis on urban one and with a clear sustainable approach**[10], could be organized into three great axes:

2.1. Alignment and synergy with the Federal Government

The first approach of a national land policy is inter-governmental and inter-institutional coordination to execute it; the body in charge of coordinating it should consider the following:

- Establishing coordination agreements within the Federal Government and federal and municipal governments to ensure land incorporation to urban development and land needed for infrastructure and equipment projects for the country's regional and state development. It should also be important to establish support and association mechanisms with communal landowners, social organizations and businesses directly related to general land use; especially urban and building land. All of this should ensure the much needed synergy to have a new urban development model in charge of containing cities and offering new housing solution, social production of housing and other options.
- Establishing agreements with the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP; Spanish: Secretaría de Hacienda y Crédito Público) and state and municipal governments to support, promote and manage the integration of the real state tax policy and the urban

[10] The National Land Policy would greatly benefit with the creation of a new Institute that could complete the integration of SEDATU, sectorially grouping the **Institute for Management and Appraisals of Federal Properties** (INDAABIN; Spanish: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales) in order to manage the inventory of national properties that are an strategic real estate resource of the Federal Government. Thus, SEDATU should manage **maritime-terrestrial federal areas and lands reclaimed from the sea** which SEMARNAT currently oversees. It would also be advisable to **integrate the Agrarian Agency's powers and resources to the new Institute**, under a triple perspective: widen its vision, denomination and attributions towards territorial and urban organization; ensure that the processes of transferring social property to urban development are carried out under the best conditions and according to agrarian and urban laws; so as to have a powerful instrument for territorial regulation.

development and housing ones; as well as reviewing and updating land taxes –especially of empty and vacant lots- of spaces required to house and consolidate the city's surroundings and promote new tax figures to finance and recover surplus values generated by urban development and implement the "land base" property tax.[11] Taxes (property, title transfer, surplus) should be instruments to increase local collection and guide the growth of cities and land use. It also means participating in modernization processes of public

[11] The different Real Estate Taxes in Mexico make it possible to restructure the current real estate tax policy: *Real Estate Property Taxes*: **Property Tax**. The main tax on real estate property. Most states implement it in a proportional way, and sometimes they apply differential rates according to the property's characteristics –urban, rustic or communal- or the way it is used –housing, commercial or industrial-. Most municipalities have mixed tax bases: land and constructions. **Real Estate Acquisition Tax (Title transfer)**. The latter taxes real estate acquisitions whatever legal act is used to acquire the property. It was, until 1990, an important source of income for municipalities. **Special Contribution for Improvements** (also known as Contribution for Public Works). This tax is applied when city halls have unforeseeable situations which forces them to make investments to solve and satisfy public needs. It is also applied when public works which are not considered in the expenditure budget are executed. Contributions made by the beneficiaries of said public work add up to the total cost or a percentage of it. **Division, sub-division and merging of properties tax.** Applied to any division. The tax concept includes division, subdivision and merging of properties. It does not necessarily include services provided by city halls so it works better as a tax. To determine this tax the type of division, location and surface is taken into account. Most states also ask the people who are dividing the property to donate 10-20% of the urbanized land. **Construction permits**. This tax generates the biggest collection. It includes permits to expand, rebuild and demolish buildings. It is a onetime tax which also needs municipal authorization. **Residence tax**. Not very common in Mexico (except in the State of Mexico). Municipal tax paid by those permanently, continuously and regularly established in commercial, industrial and service-related properties. This tax is determined by the exploitation of generalized and indivisible public services; taking into account the existence, quality and magnitude of said public services provided by different sectors of municipal territories, as well as the degree of development of each municipality. **Income Tax** (ISR; Spanish: Impuesto sobre la renta). ISR does not directly tax real estate, but any profit derived from it by natural persons and businesses. The land registry area makes a profit thanks to the rents or profits produced by the sale of real estate which also generates income tax. The base is determined by the sale price of the property. This tax is generated when the property is sold and in some cases the public notary receives it to then give it to tax authorities. The main defect of this tax scheme resides in the fact that even though a commercial appraise is carried out, the transfer of title price is determined by the seller and the buyer; both of whom can agree to lower the declared price to pay less taxes. **Real Estate Acquisition Tax**. Refers to real estate buying and selling operations, the one who buys has to pay the real estate acquisition tax (or title transfer tax). It is collected by local governments**. Real estate surplus value tax**. This tax is not widely known. It taxes the increase of real estate's value caused by public works or because of the property valuation processes real estate experiences over time. Its implementation has faced serious obstacles, which has resulted in a reduced collection of monetary resources. The mere existence of this tax reveals the need municipal and state governments have to recover huge investments made in urban development matters and tax urban owners who benefit from them.

property records and property registries carried out by the Federal Government and in consulting and assistance processes of state and municipal governments regarding housing and urban planning, as well as promoting the basic normative framework to regulate the use of land resources in every state.

- Develop a comprehensive land strategy with federal agencies and bodies to create, recover and maintain land rights and generate national registries.
- Promote the creation and adaptation of State Housing Agencies (OREVIS; Spanish: Organismos Estatales de Vivienda) with CONAVI so they can be responsible of formulating and executing land and regularization programs in every state. In the same sense, promote the creation of agencies in charge of executing federal funds, subsidies and resources intended for urban and building land needs. This is why federal and state policies and programs need to be coordinated to promote greater operative and financial ability. Finally, foresee the convergence and support of other federal agencies and bodies which have an important role in urbanization processes and whose actions depend on the realization and success of the national land policy. This is the case of the National Water Commision (CONAGUA; Spanish: Comisión Nacional del Agua), The Federal Electricity Commission (CFE; Spanish: Comisión Federal de Electricidad), Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT; Spanish: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), Ministry of Transportation and Communications (SCT; Spanish: Secretaría de Comunicaciones y Transporte), the Ministry of Public Education (SEP; Spanish: Secretaría de Educación Pública) and others. In this sense, financial alignment and support of the Bank of Development are essential for the success of this policy.

2.2. Territorial reserves and housing

One of the main reasons to promote a national land policy is the lack of public land offer for uses ignored by real estate markets, housing for the poor and public spaces. From another perspective, land offer for infrastructure needed for national development requires coordination to increase its efficiency. The other axis of national land policy refers to territorial reserves which has the following powers:

- Coordinate the Federal Government's land expropriation and acquisition actions, disincorporation of communal land for urban uses and interurban and regional infrastructure to create and rescue federal land rights and generate and integrate a STRATEGIC LAND RESERVE to ensure the much needed surface, its legal certainty and appropriate location in all kinds of property required for infrastructure and equipment projects for social production and

development, touristic, mining, port, industrial, logistics projects, among others. This strategy would address the opportunities which have been ignored by the Federal Government, contributing to sustainability, territorial organization and the effectiveness of territorial governmental action.

Besides the strategic reserve, the federal body created to coordinate the national land policy must participate with local authorities to define and put in operation reserves to consolidate and promote growth of metropolis and cities. It should also establish mechanisms to negotiate with landowners projects to use lots according to applicable plans. Ergo, it will be necessary to promote the creation of institutional structures (trusts, real estate businesses, communal and social real estate businesses) and social agreements for land incorporation.

The point is that territorial reserves will be land destined for urban use, it does not matter who the owner is, and will be part of the government's patrimonial reserve.

Said body will have to coordinate with local governments to participate in a strategy to occupy lots and areas of urban periphery, as well as empty and vacant urban lots. To achieve this it will be necessary to develop instruments to incorporate landowners and make them participate in urban projects such as: lot reunification, land use right transference, etc.

- An important element of the Land Policy is the creation of the Land Bank or Urban Land Bank, which includes the inventory, grades and even *registry*[12] and promotion of land appropriate for urban development and housing. The goal is to create and administer said bank, including properties which have financial, technical, environmental and legal viability for urban and housing development, promoting a better use of urbanized, empty and under-used lots emphasizing their exploitation to promote the habitat's social production. This bank can acquire through public or private rights (expropriation, disincorporation, buying, donation, etc.) real estate to generate land offer for urban and housing uses. In this sense, it could be responsible for coordinating federal actions related to the acquisition, exploitation, registry, certification and land use of the national territory.
- The experiences of bodies responsible of land, such as CORETT, will force the federal body that will coordinate national land policy to direct its efforts to have diversified source of resources: public budget, international and national funding (public and private),

[12] In this sense, it is necessary to consider the importance of creating or articulating all 32 states' property public records and federal, state and municipal records related to real estate information.

including solidarity funds, under a cost recuperation perspective of disincorporation of land processes for urban development and provision of subsidies to popular urbanization processes. Federal budget resources must be timely and sufficient, and must accompany local resources related to power, support and projects of said body.

This land policy will need new financial products, especially the Development Bank, as well as new work programs to support urban and housing policies. The participation of users to solve land and service needs (taking into account their economic, social, cultural and legal abilities) will be acknowledged. Besides, new instruments will be designed to promote and execute financing, saving, credit and subsidy schemes to acquire appropriate land for territorial regulation programs in accordance with income levels of the population. It will be equally necessary to promote the creation of financial funds to support savings banks and microfinance banks, as well as other solidary forms of savings and popular financing to support urban land acquisition and adaptation processes.

Investment projects that promote disincorporation, acquisition and adaptation or urban land projects must be created and promoted and strategies to financially, legally, socially and technically advise and assist public entities which promote the execution of investment projects.

- A national land policy requires new housing policies, as well as promoting and supporting every housing form required by Mexico's socio-spatial diversity (rental homes, social production, self-production, improvement, etc.) and develops a massive national program of land offer -located within urban tissue and with access to basic services- for low-income and vulnerable social groups which are not affiliated to national housing bodies (ONAVIS) by designing new instruments, subsidies and credits and establishing support strategies and technical advice for social production and self-construction of homes in said lots.

A massive offer of housing lots will make it posible to stop irregular growth and establish goals to end backwardness in the regularization of housing lots in every Mexican city. This means it will help local governments in a specific and concurrent fashion develop the offer and select cities and metropolis which have urgent conditions or are appropriate for this program; this way scarce resources won't go up in flames and will be used to ensure successful financial and real estate operations that can be replicated.

2.3. Land regulation and regularization of land tenure

A third axis of the National Land Policy refers to the development of legal bases for its operation, to offer housing land and other uses, regulate land

tenure to anticipate its end or establish comprehensive territorial records and new financial instruments for real estate markets; the necessary structures to do this do not exist. Thus, a strategic function of the new body in charge of land policy should be a thorough review of the regularization of urban and suburban land tenure with the help of the Agrarian Sector, state and municipal governments and agrarian organizations.

- A new territorial regularization strategy should focus on stopping irregular growth (through massive offer of lots) and address backwardness to gradually reduce these actions until there are only exceptional cases. To avoid irregular growth of land tenure and occupation of high-risk areas for human settlements, the Federal Government must coordinate and promote projects and actions to foresee these processes through well-localized land offers in cities and their surroundings, including social organizations, communal landowners and businesses under incentives and regulations to create new figures (social developer and social divider) for these actions.

The new body's attributions must be widened to also address all kinds of territorial regularization to achieve comprehensive actions, always taking into account it is an opportunity to improve neighborhoods and boroughs, considering the introduction of basic services and the support to build homes in an urban, organized and sustainable growth framework.

A new strategy to face this territorial regularization processes means implementing a series of principles and rules:

- Adjustment to urban planning, an improvement action that addresses urbanization problems such as insufficient or lack of infrastructure, equipment, public services and the establishment of greater cadastral and registry control of properties;
- Risk evaluation of irregularly settled population, as well as urban possibility of introducing infrastructure and its connection to existing networks, as well as the provision of public services so as to decide the regularization and offer settlement alternatives to at risk population;
- Acknowledge that regulatory action associated to habitat improvement and supports to build or improve housing, is an obvious social and public benefit;
- Evaluate the beneficiaries of regularization to give preference to holders of good faith, according to the age of the property.

Restructuring the land tenure regularization means having a series of strategies and policies; the most important ones are:

a) Organize and generate massive housing land offer for low-income families as an important instrument to stop the growth of irregularity and make it massively disappear.
b) Promote local authorities'' regulation, control and sanction and establish a regime of responsibilities and sanctions to those who allow, promote or benefit from irregular land occupation.
c) Effectively reduce costs paid by low-income inhabitants to acquire irregular land and subsequently for regularization acts exercised by the Federal government through CORETT.[13]

- To recover land's social function, achieve the complete exercise of real estate rights and duties and ensure its legal certainty, the new body should participate in urban and building land markets from different perspectives: offering land for important uses (housing, public space, environmental protection and new infrastructure and equipment) and establishing reference prices based on appraisals to reduce urban land speculation.

[13] An essential concern of the new federal body in charge of the National Land Policy will be to answer the following questions: **How can we make poor inhabitants not pay two times for their piece of land: when illegally bought from communal landowners and when CORETT regularizes it and also avoid communal landowners from collecting money twice?** The proposal puts forward the possibility of not paying communal landowners anything for communal lands; however, the Agrarian Act would have to be amended. Municipal authorities would be in charge of declaring human settlements in communal lands as irregular settlements without the approval of communal assemblies as stated in the Agrarian Act. The benefit offered to communal landowners is declaring the communal human settlement area is bigger than it really is, after this is approved by municipal authorities, communal landowners can sell the surplus of land which is currently allowed by the Agrarian Act. This would ensure the fulfillment of acts of authority and avoid protests and appeals. Families should only pay the cost of deeds, especially cartographic maps to limit lots with satellite coordinates, so that RAN can issue property titles and these can be registered in municipal property records. There is a similar situation when trying to regularize irregular settlements in public plots of land of the three government levels; the new body would have the power to disincorporation and give titles as well as modifying the National Asset Act. This families can receive subsidies because the amount they have to pay is considerably less than the amount paid as compensation to communal landowners for the expropriation which is determined by the money CORETT can charge for the registry which, in turn, depends on how much the settled families can pay based on appraisals which generate interpretation problems. The new body will have to supervise municipal actions, initiate municipal deed projects, especially for high-risk areas. A second question that needs answering is: **Which main characteristics should the land tenure have to leave behind the current system?** The amendment of the Agrarian Act should give municipal authorities the power to declare human settlements in communal areas as irregular without the approval of communal assemblies and it also should give the new body power to disincorporate public lots and issue property titles for settled families.

In the same manner, it should assume the responsibility for designing and promoting the inclusion of instruments needed by the National Land Policy in the appropriate law: plotting, areas of action, improvement cooperation, administration of surplus, flexible and diversified property tax, transfer of land use rights, etc.

3. Instruments to ensure the observance of the national land policy

3.1. Guidelines for a new institutionality

This essay has stated that Mexican institutions in charge of land and urban development are going through a crisis. The creation of SEDATU gives us hope, a federal agency in charge of organizing and coordinating land policies (urban-metropolitan and regional), housing, urban mobility and infrastructures will exist.

This essay also states that besides having a National Land Policy that is part of a National Urban Development and Territorial Organization Policy, a new federal body to replace CORETT is needed to coordinate and administer said policy and assume some basic functions.

- The creation of a new institution should have a small impact on federal public finances; thus, it is important to make good use of CORETT's resources after evaluating them and under a new body of administration.
- It is also essential to consider that its legal nature, administrative design and operation rules will depend on functions given to it as executor of the National Land Policy: Strategic Land Reserve; Land Bank; Regularization; Real Estate Tax Policy Support and Regularization of Land Markets; Housing Land Offers and Social Housing Actions.

According to current legislation, it could be a decentralized body or a business with state participation (it could even have elements of both of them if it can be divided into funds-trusts per project). In this sense, it would be convenient to analyze if it should have the capacity to carry out actions, works and direct investments and also the power to operate only like a financial body.

- The new body will have a centralized conduction of policies and regulations on land to guarantee homogeneity needed in all states, a shared and concurrent execution with state and municipal governments and also with social and private agents.
- Another important aspect is the capacity to develop better ITCs and social management strategies to have more efficient and comprehensive actions and set the bases to fight corruption.

The creation of a new body must be accompanied by legislation amendments on urban development (and others) as well as alignment, coordination or integration of functions carried out by other federal agencies and bodies regarding land and which should focus on the construction of a new urban development model, and it should assume these functions.

3.2. Funding: What resources are available?

An important question is: what resources are available to be used in national land policy and promote the creation of a new federal body to coordinate it? There are two considerations regarding the national policy:

- Firstly, addressing urban and rural poverty by offering well-located housing lots in accordance to their income and keep this up until all land tenure is regulated.
- Secondly, the disincorporation and social land offer for infrastructure and development projects in regions and cities suggested by the Federal Government.

This is why the new body should generate real estate values through different patrimonial sources: "tangible patrimony" made up by land reserves currently owned by CORETT and those of the Federal Government and those which can be obtained by disincorporation processes of social land and the regularization of land tenure. "Intangible patrimony" which are exclusive attributions of this new body to act on rural and urban land which would ensure access to financial resources thanks to the execution of land disincorporation actions to be used in great infrastructure and equipment projects and those actions carried out to get back land rights and the administration of real estate records and other functions.

a) Generation of real estate values

This new body will have the exclusive power to disincorporate communal lands according to every cities' and metropolis' growth needs and the needs of infrastructure and equipment projects in cities and rural areas.

Thus, it will be necessary to develop instruments and processes to carry out agreements with communal landowners and communities to program and order land incorporation to its destined use or restructure current ones.

The exclusive power of this body will reduce operational risks and costs by limiting the diversity of actors involved in these processes; the body will be in charge of executing the whole process: identification, classification and selling of appropriate plots of land.

The first source of resources will undoubtedly be CORETT's reserve. In this sense, the Commission had already identified two-thousand lots in 2013.

Another source of real estate value generation is the body's acquisition of land. Certainty offered by the land incorporation process would make it easier to differ part of the land acquisition cost to the final buyer, diminishing initial investment and land access cost.

b) Funding

A capital base is needed to access and settle funding opportunities, the new body will need besides an existing territorial reserve, another one which will be constituted thanks to Federal Government's contributions. The latter can be calculated based on cost estimations to address problems related to irregular urbanization made by the Federal Government. A new strategy to control and reduce irregular growth of land tenure of low-income urban settlements should be directly reflected on the reduction of costs paid by the Federal Government to take care of people affected by "natural" disasters provoked by out-of-control urbanization (regularizations, DN-III, FONDEN, etc.).

Besides the aforementioned sources, there are different mechanisms to finance this national policy and the operation of the body to control it; although, it would be convenient to achieve financial autonomy. This could be done by hiring resources stemming from financing instruments related to projects carried out by this body such as: Development Capital Certificates (CKDs) which finance infrastructure projects and stock market certificates where resources can be used in a more versatile way. Both scenarios need the creation of a trust fund to ensure transparency and avoid diversion of resources.

For example, to acquire territorial reserve and finance housing actions in regularized lots CKDs could be issued. This way, resources coming from investors could be used to: acquire more reserve, finance land and social housing actions, finance infrastructure (industrial, touristic, transportation, services, etc.), regularized land or the territorial reserve itself.

On the other hand, to substantially increase the production of deeds and decrease irregularity in land tenure, this body could issue a stock certificate; investors' and regularization resources will be administered by the trust fund, providing funds for regularization, housing subsidy, housing stocks and debt service of the new body.

Another financing option is the emission of titles to acquire land. Adequate building land (urban periphery), occupied (urban vacant lots) or consolidated

ones (regularized settlements or in the course of regularization) are in the short run the assets that will back up the emission of titles; thus, the body will collect the surplus generated by disincorporation and organized regularization of land.

Titles could be issued through the trust fund which invests in the acquisition of a portfolio of previously disincorporated and regularized properties which meet predetermined urbanization criteria verified by SEDATU.

Medium-term notes could be issued (3 to 5 years) with capital payment when selling the lots and certified on the feasibility of urban use, using instruments which are equivalent and complementary to the National Housing Registry (RUV; Spanish: Registro Único de Vivienda).

This funding strategy could offer security by guaranteeing timely payment, valuation and/or liquid reserve and it could also include other instruments: CECADES, BorHis, CEDEVIS (from Infonavit) y Tfovis (from Fovissste), etc.

Unlike emissions generated by huge developers of social housing to finance (among other items) land acquisition which sometimes outside urban planning regulations, the new federal body's titles would be backed up by properties appropriate to be used in the short-term as urban ones; its structure would be coordinated and would depend on the national urban development policy.

c) Payment sources

The main source of payment of the new body could be the sale of macro-lots to private developers for different uses, especially social housing. This mechanism avoids financial costs and risks associated to the acquisition of agricultural soil and could link land to <<green mortgage>> credit lines which are already used in Infonavit, SHF and Fovissste, and others.

Another option is the sale of disincorporate land to real estate developers for industrial, infrastructure and/or commercial use, another important source of resources. The latter are the most profitable land uses which allow cross-subsidies for housing land projects for the poorest population in city and rural areas.

Another direct source of resources is the sale of housing lots to producers, dividers and social housing developers, or to families to promote assisted self-production of homes regulated by SHF (APVs) and to those who have access to the "Esta es tu casa" federal program (subsidy) and to promote the construction with micro-mortgages of SHF. Finally, to those who benefit from social programs that give them right to own a small piece of land and/

or foot of a house programs promoted by state and municipal governments through OREVIS.

d) Commitments of the new body to have continuous funding

The creation of a new body faces a paradoxical situation; on the one hand, CORETT has lost strength and legitimacy and on the other hand, the Federal Government needs a specialized institution to execute the National Land Policy. This is why, the new body will have to commit itself to:

- Prove it is possible to generate value based on appropriate management of the transformation process of rustic land to legal urban land which will offer housing alternatives for low-income and uninsured population and to develop great infrastructure projects in this country.
- Develop an organizational structure with a clear public policy approach, guaranteeing transparency in the exercise of its resources. It has to be capable of reporting the performance of the portfolio according to standards set by stock market actors (CNBV, institutional investors and risk-management agencies) and give certainty and trust regarding its operation.
- Ensure institutional efficiency and effectiveness through a planning system focused on addressing the country's land needs and fulfilling national land policy commitments. This means strengthening internal control and auditing areas to reduce possible operation risks and development of transparency mechanisms and accountability.

4. What's next?

Strategies to achieve a new urban development model cannot wait. The country cannot manage without a body that executes National Land Policy, as stated here.

If this is not done, federal expenses will increase because of irregular settlements and disasters caused by the ever-growing occupation of high-risk areas. All of this is caused by the lack of massive offer of well-localized housing lots for poor families in cities and its surroundings. Thus, land disincorporating will also increase its cost; it needs infrastructure and equipment investments all over the country and the lack of it will bring on poorly-controlled land rights in national and communal lands.

Revista de Administración Pública

INAP

Territorial planning and metropolitan development in Mexico

María Eugenia Negrete Salas*

Introduction

World's metropolis are becoming more important for various reasons: territorial extension, demographic concentration, economic performance and political relevance, as well as the role they play in the global scenario. Nonetheless, governments will have to turn them into privileged areas for development, provide them with services and provide decent living conditions to its inhabitants and face its limited capacities.

Challenges derived from the metropolitan condition of cities are complex, they not only represent a change in the size of needs that need to be addressed, but also represent the coordinated involvement of different authorities whose powers overlap in different areas; spaces where these powers are manifested do not necessarily correspond to the political-administrative units in charge of managing them.

The national context shows that planning and action instruments used by administrative authorities to face metropolitan challenges' characteristics and size are clearly insufficient. This essay states the importance of developing regulations to allow organized occupation and sustainable land use in the medium and long term thanks to a "Territorial Planning" process. And even though this is a national task, it becomes more important in the so-called Metropolitan Areas. The most used example will be the Metropolitan Area of Mexico City,[1] which cannot go unmentioned due to its national, regional and even international importance.

The first section of this essay describes the current situation of the country's metropolitan spaces, its characteristics and efforts intended to find an

* PhD in Geography, Université de Toulouse - Le Mirail. Coodinates the postgraduate Urbanism Program in Colegio de Mexico and is also a member of the National Researchers System.

[1] Also called Metropolitan Area of the Valley of Mexico.

appropriate form of government which can be effectively implemented. The second section criticizes instruments used in territorial planning systems which are the basis for the urgent need to carry out a serious process and long-term metropolitan vision to regulate Territorial Organization in a natural and articulate manner

I. Metropolitan challenges

Territorial dis-order in Mexico:

The Mexican Republic takes up a very big surface (almost 2 million square kilometers) and is full of riches, natural and social diversity which weave a rich mosaic of regions and ecosystems which need to be completely acknowledged and exploited. However, the current scenario is nothing like this and the future is uncertain: loss of biodiversity, badly distributed water resources, immoderate felling of forests and jungles, underdeveloped fishing, food insecurity, etc.

On the other hand, the human settlement system is characterized by a wide range of localities, from a highly concentrated locality –one of the world's biggest cities- Mexico City to a hundred thousand very small localities with dispersed spatial distribution which makes provision of infrastructure and services to the population very difficult (Garza, 2003).

Mexico's physical and human characteristics justify the existence of different political institutions focused on solving territory-related problems. Even though there are a lot of government territory-related policies and programs; *urban, environmental* and *agricultural* areas have influenced the unbalanced result of national territorial development in the last couple of years.[2] Land occupation dynamics have been very alarming in almost every region and city in the country since the year 2000. These are acutely manifested in urban peripheries which have received an uncontrollable expansion of urbanized areas; frequently on their productive agricultural lands. It is an unclear transition towards sparse and fragmented urbanization which means drifting from sustainability goals. In only ten years, 2000-2010, the average urban density in metropolitan areas went from 124.0 to 111.5 inhabitants per hectare (Conapo, 2000 y 2010).

Similarly, environmental concerns have increased, strengthened by the growing vulnerability caused by the possibility of natural disasters and the effects of Climatic Change in national and local areas. This change represents a worldwide red alert which has been there since the creation and strengthening of institutions such as the Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT; Spanish: Secretaría del Medio Ambiente

[2] To address metropolitan issues let's leave behind the agricultural area and speak only of it from an environmental point of view.

y Recursos Naturales) in the year 2000; in disaster attention and prevention programs and most recently the issuing of the 2012 Climatic Change Law.

The speed of these and other disorganized processes has resulted in obsolete territorial planning instruments. It is worthy to mention that there is not an updated version of the National Urban Development and Territorial Planning Program which includes important and high impact territorial elements such as social housing or infrastructure investment programs launched in 2006 and renewed in 2013.[3] Even though environmental policies have been consolidated and diversified in Mexico, the environmental-city relationship has not been addressed appropriately.

Complex urban and environmental dynamics require the State to have a body to regulate territorial development and establish roads to address territorial occupation according to their use and based on goals put forward by the "Territory Project" in local, regional and national levels.

Territorial public policies are developed under an institutional framework and we must recognize that there is no **explicit territorial policy** or the support of comprehensive consensual approach on this key dimension for development. We have a set of institutions which affect territorial development with an endless number of normative instruments which are born from their operational needs but unfortunately have serious problems which will be discussed later.

A new opportunity can be born from the recently created Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU); however, its goals are strictly legal land certainty-oriented (including the Sub-ministry of Territorial Organization) although it seems it will go to waste.

Traditional and emerging problems in metropolitan areas

The evolution of the urbanization process in Mexico has importance areas like the metropolitan ones, their numeric importance has grown from 26 in 1980 to 59 in 2010. This last year 56.8% of the country's population lived in some locality classified as metropolitan. There is also a positive relation between the metropolis' size and its economic performance; these have greater GDP per capita than other smaller cities (See Map 1).

The metropolis' demographic and economic evolution goes hand in hand with the effervescence of new and renewed problems in these big concentrations. The traditional topics in metropolitan agenda are the

[3] The last program was the 2001-2006 National Urban Development and Regional Planning Programme (PNDUOT; Spanish: Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial) published in 2001 at the same time massive production of social housing began.

provision of public services which require multimillion resources due to the size of the population and territorial extension of these settlements and the adoption of more efficient and innovative technologies. We can also mention the exponential difficulty to provide drinking water, sanitation, distribution of energy and management of residues, etc.

Mapa 1 Zonas Metropolitanas 2010

Source: Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, CONAPO, SEDESOL e INEGI

The population's need to have decent housing is bigger in metropolitan areas which requires strategic approaches which take into account land reserves for urban growth and different situations and family budgets to handle alternatives, especially for poor people. It is equally important to develop financing schemes to buy or rent and allow effective access to decent housing conditions for every segment of this market.

Relative location of homes, workplaces, basic services like education and health are key aspects in the population's quality of life and a topic which has been ignored by our country's housing policies (Eibenschutz R. & C. Goya, 2010).

Population's mobility is understood as the real capacity they have to go to places they want, it is an intra-metropolitan need and the right of every citizen.[4] The latter allows citizens to access opportunities (employment,

[4] Everyday more second-generation human rights are known; these include city and mobility rights (Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011 in CDH DF, 2013).

education, health, entertainment, etc.) offered by the city and inadequate mobility prevents them from accessing these development possibilities and alternatives.

Sustainable mobility[5] includes means of transportation and in metropolis this means massive public transportation which needs infrastructure and bountiful investments like the metro system, electric trains or systems known as BRT (Bus Rapid Transit) that are buses circulating in confined lanes. The latter have been well-received in Latin American cities and currently operate in Mexican cities such as Leon, Guadalajara, Puebla, Monterrey and Mexico City (Federal District and State of Mexico).

Transportation, mobility and housing topics have an important place in public policies' agendas in the Federal District and other states, although we will not mention them here. The aforementioned metropolitan topics can be solved using a comprehensive approach and not fragmented ones which are related to political limits.

A wide range of emerging problems –environmental, security and regional infrastructure-, not only metropolitan but also regional ones, are becoming more important in metropolis. The first ones worth mentioning are related to land, underground water reserves and especially air pollution and "natural disasters" caused by or accentuated by human activity, although geographical and meteorological conditions are also important factors. The creation of these problems which are more and more frequent, happen in specific places that do not obey to administrative limits like state and municipalities.

The wave of insecurity in Mexico in the last couple of years and occurrences in urban and rural areas of the country happen in areas ruled by different authorities which makes it difficult to prosecute crimes and offenders; thus, there is a need for territorial and government competence's flexibility.

New communications infrastructure -ground and telecommunications- are more and more important for the operation of metropolis and their interconnection to worldwide networks; we have to remember that the new configuration of space accumulation -the essence of globalization- is based on global network node connection of cities Taylor (2004) & Castells (2000). The most important nodes of these networks are established in world metropolis, this is why it is strategically important to switch to globalization.

---

[5] Sustainable mobility is an approach focused on less polluting means, it also considers social and comprehensive urban planning elements (Schiller, P.L., 2010).

Metropolitan Areas' Government, a major challenge

The common denominator in the search for better metropolitan performance is the way of governing these spaces. A continuous concern is to find ways of efficiently administering and managing metropolitan issues with small administrative units with urban and territorial development powers. Concerns related to the best way of governing metropolis is born from the lack of correspondence between the different geometry of problems –that is, forms and limits, consequences and impacts and possible solutions of the latter- and the geometry of state and municipal limits in charge of them.

Air pollution derived from industrial processes or vehicles continuously moves throughout the city or the topic of population's movement between municipalities and states to go to work; those are good examples which reflect inefficient intervention when implemented in small locations which fragment space.

The range of possibilities to rule the metropolis is very wide and each of these possibilities have been rehearsed in some parts of the world with different levels of success. There are several alternatives: metropolitan centralized government with specific or multiple competences and totally divided governments derived from decentralization processes based on the idea that it is best to have governments which are close to their citizens like municipal ones.

Our renewed concern, since the 1970s, is the construction of appropriate government agreements. This election will depend on the way of government we Mexicans have chosen; at first glance, it seems inappropriate to move closer metropolitan central authorities with one or more functions to the Constitution. State authorities with regional powers can make decisions which affect areas outside municipalities. Intermunicipal coordination and collaboration schemes have been replicated in different places and times and have been efficient in solving urban and environmental problems.

Replicating successful intergovernmental relationship (RIG; Spanish: relaciones intergubernamentales) experiences using partnership and collaboration bodies seems like a promising way to solve a lot of metropolitan challenges. The advantages of this alternative which has the flexibility to adapt itself to spaces of different geometries depending on the aspect it wants to address (Ugalde, 2010).

Because of the limited achievements of metropolitan management, some proposals based on Mexico's reality and limitations have been promoted to face the normative framework act efficiently. The most important ones are the implementation of the *Metropolitan Development Councils*

and Commissions, which are government coordination bodies that actively participate in metropolis; the creation of *Planning Institutes* or technical professional groups in charge of metropolitan long-term comprehensive planning,[6] the creation of *Metropolitan Development Agencies* and service businesses which are in charge of incorporating new management, public management forms in metropolitan economic development under different contracts or schemes.

The creation of *Observatories* to integrate and operate information systems on the evolution of metropolitan processes has been equally important, as well as the creation of *Funds* to finance metropolitan projects. In the Metropolitan Area of Mexico City these have allowed the implementation of different projects regarding common issues of the Federal District and the State of Mexico. All of this management instruments include coordination between municipal, state and federal authorities to consolidate medium-term actions, projects and programs related to population and territories of different political-administrative units in metropolis.

II. Territorial Organization as a matter of urgency

Territorial organization and metropolitan planning.

The previous outlines of some of the most important metropolitan aspects would not be complete without speaking of metropolitan territory's planning and organization topics. The goal of this essay is to suggest spatial and functional organization of metropolis to ensure medium and long-term optimum and long-lasting conditions for everyday life and economic activities.

Brief summary of metropolitan planning

TABLE 1. PLANNING STAGES IN MEXICO

PERIOD	GOAL	RELEVANT EVENTS	LEGAL STRUCTURE	CREATION OF INSTITUTIONS
1930-1940	-Organize physical growth of cities whose population had exceded traditional urban centers. -Promote urban structure so as to organize cities in a functional way by designing infrastructural, transportation, water, sanitary and electricity networks.	-Dissaperance of autonomous municipalities. -Creation of the Department of the Federal District in 1929. -Launch of city's centralized management.	-National Planning Act (1930). -Zoning and Planning Lawof the Federal District and Baja California (1933). -Six-year Plan (1934-1940). -Mexico City's Regulator Plan (1940).	

[6] One of these experiences is municipal institutes created since 2000, some of its predecessors were born in the 1980s and 1990s.

1950-1980	Focused on organizing the effects of growth thanks to different measures, including the coordination of important infrastructure and equipment. Investments. .	-Construction of Mexico City's Subway System, its first line started operating in 1968. -Demographic and urban explosion. -Irregular urban periphery started to grow without planning.	-Creation of the first Human Settlement Law (1976). The term "conurbation" is used for the first time. - Articles 27, 73 and 115 of the Constitution were amended to breathe new life into urban development planning and territorial organization.	- The Human Settlement and Public Works Ministry (SAHOP) was created.
1980-2000	The neoliberal school of thought made it possible to adopt a more flexible approach, reducing spatial emphasis and favoring the address of social conditions and economic effectiveness.	Constant updating and creation of urban and metropolitan development plans.	-The Planning Law to substitute the one from 1930 is issued. -The General Ecological Balance and Environmental Protection Law was issued. - Legal framework is amended by issuing the new General Human Settlement Law (1993). - Metropolitan Area of the Valley of Mexico Planning Programme (1998).	-Creation of the Development Planning Committees (COPLADES). -SAHOP becomes the Ministry of Urban Development and Ecology (SEDUE) and is later transformed into the Ministry of Social Development (SEDESOL). - The Ministry of the Environment, Natural Resources and Fisheries (SEMARNAP) is created. -Creation of Metropolitan Commissions; particularly the Metropolitan Commission for Human Settlements (COMETAH).
From 2000 to date	- Include economic problems, environmental issues and social cohesion goals to urban and metropolitan planning. - Include transportation, housing and economic development topics.	- Weakening of urban planning and strengthening of environmental topics. -Promotion of the construction of social interest housing. -Infrastructure investment housing programs 2006-2013. -Creation of metropolitan funds (2006).	Climatic Change General Law (2012).	-Creation of the Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT), previously known as SEMARNAP, on November 30th 2000. - In 2013 the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU) is created.

Source: updated version of Salas, M. E. (2010). "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", in Garza, G. and Schteingart, M. (coords.), Los grandes problemas de México. Volumen II Desarrollo Urbano y Regional. Mexico: El Colegio de México. p.p. 173-212

Table 1 shows the stages of territorial planning since the 1930s, emphasizing the 1976 reforms when conurbation and metropolization processes were recognized in the country and the Human Settlement and Public Works

Ministry (SAHOP; Spanish: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) was created. This was the beginning of territorial planning's boom in every single state. This activity was carried out with ups and downs and new territorial challenges were acknowledged by creating and redesigning new institutions. In 1993 the legislative framework was amended when the new Human Settlement General Law was issued; nonetheless, the new (in force) metropolitan law has not been enough because Federal and municipal influence on the "planning and regulation of conurbated areas" has been very weak and the only possibilities left are collaboration mechanisms. Article 12 states:

"The Federation and states can agree on regional planning mechanisms to coordinate actions to promote territorial organization on human settlements located on two or more states, even if they are metropolitan areas or population center systems that require it (Official Journal of the Federation, July 21st, 1993).

Different metropolis work on constantly creating and updating metropolitan development plans based on these legal regulations. These efforts have been moderately successful.[7]

Since 2000, honoring the change of the ruling party, there have been contradictory processes: weakening of urban planning and launching of social interest housing construction and strengthening of environmental aspects. The introduction of environmental topics has also came to a halt. However, the environment is the result of man-nature interaction and it should be considered as a social cohesion and economic attractiveness territorial factor due to its ability to affect local development and not as a factor which limits human activities.

If we compare planning in its previous stages, we can see that recent plans went from spatial organization based on infrastructure and functional zoning to a more complex metropolitan development which now includes economic problems, environmental dimensions and the search of social cohesion goals. These plans' goals have changed and new topics have sprung: purely spatial approaches became sectorial ones (transportation, housing, economic activity) which started to focus more and more on unlinked programs with specific goals (mobility, equity competitiveness)

[7] The Metropolitan Area of Mexico City has had paradoxical experiences. In 1995 the Federal Executive, SEDESOL, the State of Mexico and the Federal District signed the Coordination Agreement to plan and execute actions related to metropolitan human settlements. This gave birth to the Metropolitan Commission for Human Settlements (COMETAH; Spanish: Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos) its work bore fruits in 1998 with the approval of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico Planning Programme (POZMVM; Spanish: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México). Nonetheless, this program was never put into action due to the interaction of various actors with different and usually opposite interests.

with closer temporal horizons; however, they make it easier to implement and speed up monitoring and evaluation processes.

Metropolitan planning specific instruments: a critical evaluation

The instruments which are currently used in the country's territorial planning system, with their good and bad things, are correlated and some of them have greater visibility in the metropolitan planning context.

A thorough review carried out by Paquette (2013) states that besides the wide coverage of territorial public policies resulting from decade-long efforts, a very obvious problem is **excessive sectorization** which disperses, multiplies and sometimes duplicated programs and actions implemented in the same populations, inhibiting positive synergies and wasting efforts and resources. This excessive sectorization can be seen, but not exclusively between urban and environmental areas.[8]

This problem also includes a **lack of transversality** which can be seen in the lack of coordinated actions between public administration institutions resulting from the weak and confusing hierarchical structuring of them. The topic of subordinating and articulating existing territorial planning instruments is another relevant element of any planning system; however, it is still undefined in Mexico. This aspect becomes strategically important because it can achieve compatibility among the great number of existing plans and programs. Superposition of zoning areas and division of authorities have caused a lot of disappointments and weak results in the implementation of different programs.

However, the most important defect of our territorial planning system is the **multiplication of Territorial Regulations** within Urban Development crises.[9] Developing the National Territorial Regulations will allow long-term organized occupation and land use, establishing **coherent** medium and long-term territorial development guides, as well as criteria, parameters and conditions for all of the territory. Every territorial plan (state, municipal, local and metropolitan) and sectorial program must adhere to only one regulation.

Nonetheless, Mexico's task is in the hands of the Urban Development, the Environmental and Tourism sectors; which reflects excessive sectorization which became more severe in the year 2000. As a result, there is an inclination to multiply territorial regulations which do not follow clear logics or a hierarchical structuring of them.

[8] It is worth mentioning Mexico City's exceptional situation where there have been remarkable efforts to link urban and environmental issues into a comprehensive strategy through the Green Plan elaborated by Federal District's authorities; however, these efforts never reached the metropolitan level.

[9] A crisis is that the country's capital, one of the most important megalopolis in the world, does not have an updated Urban Development Program, the same happened to the 2006-2012 Urban Development and Territorial Planning National Plan which is a huge regulation void.

Taking into account this evolution of metropolitan planning, plans are still indispensable. The existence of a valid metropolitan development plan will become an element to evaluate the metropolis thanks to its flexibility features and its consultative character –and not coercive and restrictive one- where **clear goals, programs and scenarios are included** to reflect environmental and social concerns. Despite its consultative character, the distance between them should not be so great as to forget general goals and approaches as a strategy to make good medium and long-term sustainable use of resources.

Nowadays the real transformation strategies of metropolitan space is not an acceptable plan, but specific projects known as "Great Urban Projects" which are negotiated between public, private and local actors and includes civil society's participation. We are facing crisis of comprehensive plans which are being substituted by projects, the main urban intervention. Comprehensive plans are being forgotten for the following reasons, their size, urgency, for being emblematic, efficient, etc. The main goal of said projects are "places" and not the population; thus, social planning goals are becoming social rhetoric.

These large scale urban projects and their management represent governance plans which support market-managed development, looking for economic benefit in high profitability projects. Thus, strategies of urban renovation translates into "international events" and "large scale projects", which are linked to the latter and not social restructuring as framework to provide employment and income for all, the inevitable result is inequality and exclusion.

The characteristics of these Great Projects would not be appropriate if they contradict the logic and guidance of Territorial Organization.

Final thoughts

The design and implementation of a Comprehensive Territorial Organization strategy is a *sine qua non* condition to achieve goals to reduce the country's existing spatial disparities, promote development and the integration of territories with backwardness and consolidate regions' and cities' competitiveness. We do not need an inflexible normative framework; but to build one to allow the incorporation of new topics to enrich and renew it. The viability of this task within the current territorial policy framework is questionable, due to the existence of important voids and the multiplicity of elements of different nature and status which lack articulation and hierarchical structure.

The metropolitan arena's government can be improved by strengthening coordination instruments and the "Metropolitan Organization Plan" which was born from agreements among actors and long-term approaches. The intermunicipal level will play a more important role in territorial planning and

management topics to face growing social and environmental challenges of the country and its metropolitan areas.

Bibliography

Castells, M. (2000). *The Information Age: Economy, Society, and Culture, Vol. I, The Rise of Network Society.* Oxford: Blackwell, second edition.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, ITDP (2013). *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012.* Mexico.

CONAPO (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, Mexico: Consejo Nacional de Población.

---------- (2000). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000*, México, Consejo Nacional de Población.

Eibenschutz R. & Goya. C. (2010). "Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones", in: Iracheta A. & Soto, E. (comp.*) Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional de México*, Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. Mexico: El Colegio Mexiquense.

Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el Siglo XX.* El Colegio de México.

Institut de Drets Humans de Catalunya. (2011). *El Derecho a la Ciudad.* Barcelona: Serie Derechos Humanos Emergentes No. 7.

Ley General de Asentamientos Humanos (1993, July 21st). Diario Oficial de la Federación. Art. 12.

Negrete, M. E. (2010). "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", in: Garza, G & Schteingart, M. (coords.), *Los grandes problemas de México*, *vol. II, Desarrollo Urbano y Regional*. Mexico: El Colegio de México. pp. 173-212.

Paquette, C. (coord.) (2013). *Planificación territorial integral en México ante los retos de la sustentabilidad y del cambio climático: aplicación piloto para el municipio de Campeche*. Mexico : Institut de Recherche pour le Développement/Agence Française de Développement.

Shiller, P. L. (2010). "A highly mobile planet and its challenges: Automobile dependence equity and inequity", in: Schiller, P.L., Brunn, E. C. & Kenworthy, J. R. *An introduction to sustainable transportation: policy, planning and implementation.* Washington: Londo.

Taylor, P. J. (2004). *World City Network: A Global Urban Anaylisis*. London & New York: Routledge.

Ugalde, V. (2007). "Notas y comentarios. Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", in: *Estudios Demográficos y Urbanos,* vol. 22, No.2. pp. 443-460.

Revista de Administración Pública

INAP

Basin of Mexico: the institutional construction of territory

Antonio Rosique Cañas*

"Geography is learned through our feet"
Paul Vidal de la Blanche[1]

1. Introduction

Man's rationality allowed him to adapt and add certain devices to any space that gave him the opportunity to survive; thus, man transformed them into territorial shelters; this is the starting point of humanity's road to high state of civilization.[2] When these spaces stopped being *natural physical environments*[3] and became *artificial environments*; that is, human territory; the latter became subject to men's institutions: norms, rules, incentives, restrictions, values and structures.[4] After a long time, this territory –physically and socially- becomes *urban space.*[5]

* Postdoctorate degree in Government & Public Policy, University of New Mexico. Bachelor of Sociology, holds a Master's Degree in Public Administration and holds a PhD in Social and Political Sciences and graduated with honors. He is currently the President of the Mexican Foundation for Political and Administrative Studies A. C. and is member of the National Science and Technology System.

1 Hiernaux, D. (2010). *Construyendo la geografía humana*. p.p. 7

2 Lewis H. Morgan mentions six ethnical states humanity went through to achieve high state of civilization; savagery and barbarism were previous and necessary stages mankind had to experience to overcome the difficult conditions posed by nature and survive (Morgan, 1980:77-98).

3 There are three great envoronmental universes: 1. Natural Physical Environment or the world of nature; 2. Artificial Environment, created by mankind: cities, means of communication, dams, etc.; 3. Social and Cultural Environment (Molero in Wenses, R. *et al*, 2005:20-21).

4 March and Olsen emphasize rules derived from institutions in order to understand better how they work and how they determine or affect individual behavior (Peters, 2003:37).

5 Soja mentions that *urban spaces* include geohistory –because it emphasizes the inseparable bond between geography and history; as well as their necessary and often problematic interrelationship-. Urban space refers to cities, a historical-social-spatial phenomenon which determines social relationships, construction forms and human activity within the city and its geographical sphere of influence (Soja, 2008:36).

These physical transformations (urbanization), the antithesis of rural environments, turn everything into *cities*, taking advantage of the environment's biotic and abiotic resources in such an irrational manner that it puts the entire world at environmental risk.[6]

> *"Mankind are the only beings who may be said to have gained an absolute control over the production of food. Without laying the basis of subsistence mankind could not have propagated themselves into other areas... and ultimately over the whole surface of the earth…"*
> (Morgan, 1980: 90).

The long progression of human evolution and the fact that it lived, between savagery and barbarism, a variety of geographical situations allows Morgan to record several technical and cultural advances which ends up with the domestication of some animals –besides fishing-, cereals and vegetables (Morgan, 1980:92-93). This lead man to the control and *construction of territories* like Gilberto Giménez says; this is why it is important to analyze it through the *geohistory* Soja proposes.

Man's transit to civilization:

> *"The adoption of agriculture does not have to be confused with the adoption of sedentary life. It is customary to compare the farmer's sedentary life with the nomad existence of the "homeless hunter". This comparison is quite artificial. Last century the hunter and fishing tribes of the coast of Canada, in the Pacific, inhabited permanent villages of wooden, important, adorned and almost luxurious houses (….). Even though nomad cultivating of vegetables is the most primitive one, it is not the most simple or the most ancient (….). The conditions of natural irrigation allowed farmers not to be nomads. To grow all year long in the same plot which is flooded in between harvests." (Child, 1992:92-94)*.[7]

This gives us a good idea of the diversity of situations man lived when transitioning from being hunter-collectors to primitive farmers and depending on the habitat their choice to be sedentary or not according to environmental conditions of the territory and the activity chosen to develop in said place to survive.

Robert Lowie (1920) speaks of the political development of territory and mentions Ancient Greece was the first Western society, when it transitioned

[6] We are referring to environmental pillage, pollution, climatic change and global warming; which have anthropogenic causes due to the burning of coal that releases gases which destroy the stratosphere's ozone layer, releasing more heat energy, causing climatic change and bringing about devastating consequences for vegetable and animal life (Delgadillo, 2001).

[7] Gordon Child (1936) himself states that human groups which collected food thought territories belonged to them and took control of them, especially if they were permanently sustainable (Child, 1992:89).

from its last stage of barbarism to civilization society it started recognizing individuals as part of municipalities, districts or bigger political and spatial nucleus and not part of a lineage or group of relatives unlike previous stages of barbarism (Lowie, 2001:268).

According to Child, what happened there was the most advanced from of urban revolution there had ever been; the valley of the Nile, Mesopotamia, Athens, Rome and several other cities proved the Neolithic Revolution, where the first forms of agriculture sprung, had been surpassed. The next step was the sociopolitical construction of spaces known as cities (Child, 1992:173-218).

In fact, it wasn't until the fifth century that Ancient Greece overcame the clan organization, typical of barbarism. Cleisthenes (509 b.C.), a very distinguished Athenian legislator established the "second plan of human government" which can still be found in modern civilizations. The bases on which he created the Athenian political system lasted until this independent state ended. His legislation stripped the *gentes, phratries and tribes* of their influence; their power was given to the *demes, local tribes and the state* which have been the sources of political power since then.

> *"Clisthenes divided Attica into a hundred demes, or townships, each circumscribed by metes and bounds, and distinguished by a name. Every citizen was required to register himself, and to cause an enrolment of his property in the deme in which he resided. This enrolment was the evidence as well as the foundation of his civil privileges. The deme displaced the naucrary.[8] Its inhabitants were an organized body politic with powers of local self-government, like the modern: American township." (Morgan, 1980:301).*

The deme was organized into greater geographical districts; the highest one in the State or Republic was made of ten local tribes or districts. The Citizens' Assembly gathered in the Acropolis where the emblematic Parthenon was constructed during the times of Pericles.[9]

---

[8] The *naucrary* was the incipient deme or township which, when the idea of a territorial basis was fully developed, was to become the foundation of the second great plan of government. When this institution reached its peak, it gave an organic embodiment to the political system created by the people, exercising democracy to govern themselves. Twelve *naucraries* formed a *trittys*, a larger territorial circumscription, but they were not necessarily contiguous. It was, in like manner, the germ of the county, the next territorial aggregate above the township (Morgan, 1980:295).

[9] Hippodamus of Miletus (498-408 b.C.), was in charge of the construction of Athens and created a new urban planning. According to Aristotle, was a pioneer of urban planning; most Western cities were constructed in the Renaissance.

Athenians then based their "second plan of human government" on territory and property. The invention of municipalities and the organization of its inhabitants into a political body was the starting point for the territorial organization of said city-State (Morgan, 1980:302-304). This was the regime (politia, government by many people) which Aristotle favored; he also thought the constitution was the structure which gave order to the *civitates* "establishing the management of every position and above all, the sovereign authority" (Rosique, 2007:8).

The foundation of Rome in approximately 753 b.C. was carried out by tribes with very poor political ideas, even though they had federalist backgrounds; the confederation of those agricultural tribes which owned herds of domestic animals, made of *gentes* that lived in separate areas never achieved enough unity or strength to accomplish anything more than independent existence.[10]

According to Morgan:

> *"Following the example of the Athenian tribes and focusing on cities; they worked for five generations and achieved a change similar and complete of their government plan; from a gentile organization to a political one"* (Morgan, 1980: 309).

Common ownership of land was a thousand-year old custom of those tribes in their previous stages of barbarism; the Latin ones also had land for every *tribe, gens and home*. They also had private property since Romulan times until "absolute private property" appeared; an institutional monstrosity consolidated in the stage of civilization. Despite this, the *home* kept its field and the village too and cultivated it as heritage field which was later recognized as part of the elements of the political body (*civitas populus*). All of these elements paved the way for a new political regime: a government based on people and personal relationships (social) gave way to another one based on territory and private property (politi-caladministrative). This way Rome entered civilization and left behind barbarism. Romans consisted of two distinct, classes, the *populus* and the *plebeians*. Both were personally free, and both entered the ranks of the army. The plebeians, did not belong to any gens, and consequently were without the government. Obviously, gentes were reluctant to acknowledge their entire equality; thus, Rome's social organization was based on people and not on territory or property (Morgan, 1980:328 y 344).

---

[10] "Between the 10th and 7th b.C., central Italy was populated by two main groups: Osco-Umbrians and Latins. *Latium Vetus* (the former Lazio territory) was populated by Etruscans, Volscians, Sabines, Aequi, Rutulians and Ausones. They came from different areas of Central Italy, including Tuscany, March and Liguria." *Fundación de Roma* (2013, July 24th). Retrieved from: http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_de_Roma

This situation of social inequality was politically risky; thus, Servius Tullius implemented the new regime based on three main changes: the substitution of classes, formed upon the measure of individual wealth, in the place of the gentes; second, the institution of the comitia centuriata, as the new popular assembly, in the place of the comitia centuriata, the assembly of the gentes, with a transfer of the substantial powers of the latter to the former; and third, the creation of four city wards in the nature of townships circumscribed by metes and bounds and named as territorial areas, in which the residents of each ward were required to enroll their names and register their property; and subserve all the purposes of a military as well as a civil organization (Morgan, 1980: 355).

> *"Under it, Rome became mistress of the world. The element, of property, now rising into commanding importance, determined its character. It had brought aristocracy and privilege into prominence, which seized the opportunity to withdraw the control of the government in a great, measure from the hands of the people, and bestow it upon the men of property." (Morgan, 1980:355).*

Due to its functional character, the municipality of Rome conquered a central position in the Republic's government, to which all of the other areas were subordinate to; in fact, as time went by, Rome became a huge municipal government with power all over Italy and military, political and administrative tentacles that stretched all the way over to the three conquered provinces of Europe, Africa and Asia.[11]

This way, "arrogant Rome" became the dominant voice of the Republic's new government plan and the center of the State which kept the people organized through the army, which was formed by all citizens and by all of the other institutional relationships the State held with other peninsular municipalities. Rome became central metropolis and had enough cohesion to keep the Republic united (Morgan, 1980:359-361).

Rome's main problem was ruling based on the interests of rich proprietors without taking into account popular needs which were left aside like the barbarian migrant tribes established on the outsides of Rome. All of this happened thanks to the power and alliance formed between the Senate and Rome's central government.

---

[11] Subsequently, the city-commune in the full meaning of the word appeared as a mass phenomenon only in the Occident, since the first millenia b.C.; to develop into a city-commune, a settlement had to be of the nonagricultural-commercial type, at least to a relevant extent and to be equipped with the following features: a fortification, a market, its own court of law, and at least in part, autonomous law, an associational structure and at least partial autonomy and autocephaly which includes administration by authorities in whose appointment the burghers could in some form participate. (Weber, 2002:949).

Aristotle had already foreseen that olygarchy was a terrible form of government, whereas Polybius (2nd century b.C.) thought mixed forms of government could achieve stability through both violence or consensus. However, from Plato to Polybius, everyone thought every regimen was subject to three phases: "growth, development and decadence" (Rosique, 2007:11-12).

Rome closed this last phase of decadence when in 410 b.C., Alaric and his barbaric soldiers destroyed Rome in three days; even though the administration and emperor Honorius had not been living there since 404 b.C but in Ravenna (Montes de Oca in San Agustín, 1978:x).

2. Theory and practice in modern territories

Like Ancient Rome, Ancient Greece's system of territorial division was very similar to the one current nations have; for example, municipality, country or province, city-state. Each one of them have an organized political body with their own local government powers; we can find this in England, the United States, France or Mexico. Ever since societies achieved a certain degree of civilization, the politically and administratively delimited territories became the place man made a collective commitment to build spaces, territories, environments, collective habitats, ceremonial centers, public squares, streets, parks, neighborhoods, cities, metropolis, megalopolis, etc. (Soja, 2008:33).

When the industrial revolutions hit Manchester and Chicago during the 19th century, these cities became the first urban spaces which were "socially produced, almost totally, due to socio-spatial practices of industrial capitalism"; with modes of production based on *absolute private property* instituted in Rome and amply questioned by Marx but supported by the ruling liberal ideology in England and the United States:

> *"Chicago changed in the second half of the 20th century, whereas Manchester did it in the first half: an urban laboratory, relatively ideal to examine the formation of the industrial capitalist city and its reflexive urban space"* (Soja: 2008:127 & 135).

The aforementioned is important, latterly we talk a lot about the factual powers which determine the way "intelligent territories" are strategically produced to achieve the highest levels of productivity, competitiveness and innovation in globalized information societies (Castells, 2000:66).

Speaking of cities, especially industrial cities with chimneys which sprung all over the planet during the 20th century, besides putting into circulation millions of cars with internal combustion engines. Graizboard tells us something that can be very important regarding the irrational management of human territories ruled by "total urbanization" foreseen by Lefèbvre:

> *"A place of unmistakable anthropogenic features is one which has materials which have been drastically altered in a physical and biological way by human action. This can be a way of describing cities, massive artificial products that have been produced throughout man's history. The impact these have had in space and time on the environment; positive or negative, have not only been caused by human actions, but also by natural or abiotic (geological or meteorological events) activity". (Graizboard, 2013).*

What I mean, although it seems obvious, is that if we see territory solely as human production, it becomes the central object of the study of human geography which we learned from our teachers when we were young. Its post-modern version is lees descriptive and more analytical and critical.

We can introduce ourselves into the study of (urban) territory which is the historical scenario for the foundation of emblematic cities such as Mexico City[12] and learn about the approaches of new institutionalism[13]. This is one of the ways to understand the symbolic sense of space, territoriality, and the space where the things that matter to men and society happen. Cities spring from natural rural environments which become subject to institutions designed by men to meet its needs (Lindón, 2010:66).

Before becoming human territory, a natural space serves as a habitat for wild plants and wild animals, far from human institutions; once it has been chosen to become a place where humans settle, this rural space will gradually turn into an environment used by men. Man molds the environment surrounding its settlements into a territorial functional unit full of institutions, rules and economic, political, social and cultural obligations; it becomes property of the human group which takes over everything that can be distributed, allotted or possessed and use it in usufruct to the group. Taking into account some technical and architectural adjustments -even though they might be primitive- transform said territory into an *urban space.*[14]

Thus, territory is made up of three main ingredients: appropriation, power and border which sometimes coincide with the immediate natural geographical accidents (rivers, oceans, mountain ranges, the edge of a

[12] John Julius Norwich in his marvelous illustrated book "The Great Cities in History" mentiones Mexico City. The pages dedicatedto this city include Felipe Fernández – Armesto's painting and the introduction reads: "Behind the main square of Mexico City, painted in 1695 by most fashionable painter in all of America at the time, there is a volcano which reminds us that the city's splendor was at the mercy of God"(Fernández en Norwich, 2010:192).

[13] B. Guy Peters book: "Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism" mentions some concepts and theoretical approaches which are used in this essay.

[14] Alicia Lindón states that urban geography is knowledge dedicated to the study of the space-society relationship "in" and "of" cities (Lindón in Hiernaux, 2009).

forest or desert, etc.); its essential elements are plane or surface, lines and points and moments of plane where cities and means of communication are set up. Social practices of *production of territory* are based on limiting surfaces, creating "nettings" to set up limits, instituting "knots" (population centers that symbolize actors' positions) and drawing "nets" (means of communication between the "knots") to link, control, bring closer or move them away (Giménez, 2000: 22-23).

Territory ends up being their safety zone and means of subsistence, source of resources, geopolitical strategic area, political-administrative division (municipalities, provinces, countries). It also becomes the favorite landscape of the inhabitants because of the natural beauty and privileged ecological environments which spark up the feeling of being home, having common history; referring to collective memory, becomes a "geosymbol" (Giménez: 2000,24).

3. Synecism, urban space and city

Recent discoveries of ancient cities like Katal Küyuk in Turkey (11 thousand years old) and Jericho in Palestina (9 thousand years old) hold the answer to the following philosophical question: why mankind realized this urban space made up of buildings, squares, streets, rooftops and balconies; dedicated to cult, religion, exchange of products and organization of defense responded to the gregarious needs that allowed him to survive and transcend after millions of years of wandering through forests, jungles and savannahs in its stage of barbarism?

The first groups of humans left their architectural footprint by building their cities, even before they had writing systems. Within those cities they were capable of building a complex work division which gave them sustenance besides agriculture or domestication of animals. This urban space allowed them to initiate exchange relationships with other groups of hunter-collectors which had rudimentary knowledge of mirrors, leather pouches, obsidian knives, spearheads, religious talismans, ornaments, arrows, bows, tools, grains and seeds which they exchanged; they also intently collected and grew plants and raised animals for the number of people who lived in those cities.

Soja supports this hypothesis, this cities were built far from fertile lands where agriculture or animal domestication was impossible; however, commerce allowed them to develop people dedicated almost exclusively to activities related to the new *urban space* they lived in. Thus, these were cities which had regional-metropolitan economy and their territories measured between 30 and 40 kilometers (Soja, 2008:82).

Once these first primitive cities were built (*first urban revolution*) and there was a need for rural products to sustain urban populations, massive

agriculture and stockbreeding was developed, as well as other activities that benefited the city; this shows cities came first and agriculture and stockbreeding second.

The agglomeration of humans was named by Lefèbvre and Soja as synecism,[15] that is, man's wish or desire to collectively commit themselves to create spaces, firstly bedrooms, kitchens and houses; secondly, streets, squares, churches, neighborhoods, towns, city-states, kingdoms, empire and so forth until reaching confederations.

Synecism is the raison d'être and sense of the city which was seen by Greek philosphers as something inherent to mankind; the Aristotelian concept of *Zoon Politikon* directly refers to *man of the polis*. In our time, Henri Lefébvre put forth the hypothesis "complete urbanization of society" (Lefèbvre, 1980:7); Jordi Borja and Manuel Castells agreed and said: "if urbanization is the usual form of spatial settlement of the human species", then by the 21st century "everything will be urban" (Borja & Castells, 2000:11). Thus, Borja also agrees with Lefèbvre and thinks the right to belong to a city is a universal human right.

According to Mexican experience, living in a space considered as urbanized does not guarantee urban-like behaviors; the first one refers to physical environment (city) and the second one to the socio-cultural quality of the inhabitant that has to do with adherence to prevailing rules, knowledge and values within each urban or specific space. Even when people do not follow general rules of urban coexistence, cities (urban spaces) seem to be the place where humans can fulfil their dreams.

Henri Lefèbvre has made four hypothesis in regards to urban space:

The first one is:

> "empty and pure, the ideal place for numbers and proportions, golden number, for example is visual and therefore drawn, spectacular; it belatedly fills itself with things, inhabitants and "users" to the extent that this demiurgic space has a justification; next to the abstract space of philosophers, epistemologists" (Lefèbvre in Vázquez, 2009:4).

Second hypothesis. Social space which is defined as:

> "a product of society, above all depends on contrasting, on empirical description before all theorizing". This is "consequence of work and labor division; the meeting point of produced objects, the set of things that occupy

[15] Henri Lefèbvre's work uses synoecism with an "o". Soja adapts this concept from the Greek *sinoikismós*, which literally means "dwelling together" it refers to the formation of Greek polis thanks to the amalgamation of previous populations (Soja, 2008:41).

> them and their subdivision, effective, objectified and therefore works" (Lefèbvre in Vázquez, 2009:4).

The third hypothesis mentions that space is a political instrument deliberately targeted and limited.

> "It is a procedure in the hands of "someone", individually or collectively; that is, some power (for example, a state), ruling class (bourgeoisie) or a group that can on certain occasions represent global society and have its own objectives, for example technocrats. (Lefèbvre en Vázquez, 2009:5).

The fourth hypothesis allows Lefèbvre to suggest that space:

> "becomes a place of said reproduction, including urban space, leisure spaces, educational spaces, everyday ones, etc. this reproduction is done through a relative scheme of existing society whose essential characteristic is not-united, disassociated unity which maintains unity, force within fragmentation". (Lefèbvre en Vázquez, 2009:5).

From this perspective, space is first built abstractedly and then physically thanks to objects added to it, this makes it concrete human space; that is, he makes it his own, his *territory*. Later on, limits, valleys and borders are politically added and finally places that make it up –streets, neighborhoods, bridges, parks, buildings, restaurants, movies, theaters, etc.-. And this is how it is symbolically reproduced in the imaginary of the social diversity which inhabits and visits it; Parisians see Paris one way and tourists another way; poor people one way and rich people another way; young people also have a different perception from old people.

In my opinion, this is why it is important to conceptualize urban space which have become human territory, city, inhabited, ruled, planned and invaded places; because all of them are territory. Times of democratic governance means government, private or social agents end up building it by using public policies, government programs, infrastructure works to benefit themselves and transform it; thus, they cause environmental impact in various forms.

4. Basin of Mexico turned into Aztec territory

The geographical position of Mexican territory, its complex mountainous system, its natural evolution and variety of climates promoted the formation of a mosaic of environmental conditions and great biodiversity. One of the most important mountainous regions is the Trans-Mexican Volcanic Belt which runs across the national territory from coast to coast, from Nayarit to Veracruz, passing through Jalisco, Michoacán, Guerrero, State of Mexico, Morelos, Puebla, Tlaxcala and obviously the Federal District (Delgadillo, 2001:10-13).

This mountain formation can be found where two great biogeographic regions meet: the Neartic and Neotropic; this location has a special biodiversity determined by the rock mass where the basin of Mexico[16] is located. This area is a privileged one due to its mild climate, it has served as human habitat for more than 11 millennia; the main problem is that men –with higher abilities than other animals- soon developed techniques to alter the *natural environment*, climate and natural cycle of plants and animals; this has been an environmental tragedy for the basin, which is currently the territory that houses the Mexican megalopolis.

The basin of Mexico received human groups which came from the Bering Strait which settled near its 5 lakes fed by 45 rivers (Legorreta, 2008:219), various indigenous cultures developed until the Aztecs arrived and founded Tenochtitlan in 1325, making it two centuries later the center of the empire that ruled almost all of Mesoamerica.[17] After the Spanish Conquest, Hernan Cortes also chose this place to be the capital of New Spain; three centuries later, in 1821, Mexico won its independence and created the Federal District there.

The loss of the only stronghold the Aztecs had destroyed their government body (institutions of territorial control), they were soon forgotten and replaced by the new Spanish regime. This is important because it meant a paradigm shift in environmental management and territorial organization of the New Spain which grew to the north until it reached the North American states of California, New Mexico and Texas.

---

[16] Basin of Mexico refers to the four valleys found in the central portion of the Mexican territory, located in the 26th hydrologic region named Pánuco and the 13th region called "Valley of Mexico and Cutzamala System", near the following cities: Pachuca, Tizayuca, Amecameca, Texcoco, Apan, etc. And nearly all the Metropolitan Area of Mexico City; except the area of Huixquilucan. This basin is politically divided among four states: State of Mexico, the Federal District, Hidalgo and Tlaxcala and a little area of the state of Puebla. (Wikipedia, 2013, June 27th).

[17] Mesoamerica is the south-central region of Mexico and the northern area of Central America where the most important Pre-Hispanic civilizations flourished. This includes the Olmecs –present-day Southwestern Veracruz and Tabasco-; Mayans – present-day Yucatán peninsula, Chiapas, Guatemala, Belice and Honduras- Mixtecs and Zapotecs - present-day Oaxaca- and Totonacs - present-day northern Veracruz-; Toltecs and Aztecs -plateau-, etc." (Gárate, 2013). The term "Mesoamerica" was first used by Paul Kirchhoff in 1943: area of human interaction which shares cultural and technological characteristics such as corn cultivation, use of pointed stick for sowing seed, construction of stepped pyramids, hieroglyphic writing, use of years consisting of 18 months, 20 days and 5 additional ones and centuries lasting 52 years, religious beliefs including: sacrifices, self-sacrifices and many gods, specialized markets, merchants and military orders with well-defined traditions (Florescano y Eissa, 2008).

According to Morgan and Gibson, the Spaniards arrived when the American indigenous cultures where in the mid-barbaric stage; they did not know iron or tools, they had no currency, they bartered and practiced human sacrifices. It is important to mention that their centralized and military background allowed them to subjugate almost all of the surrounding villages within the basin and finally outside of it. When the Spaniards arrived, they found a confederation of three tribes –Aztecs, Tezcucans and Tlacopans- which has been formed in 1426 thanks to the common language they shared (Nahuatl). The Aztec government was administered by a Council of Chiefs and a General Commander of the Army Corps; this government had two powers: civil and military ones (Gibson, 1967:23-34).

The Aztec tribe was the last one of seven who came from Aztlan –present-day Nayarit- to the basin guided by their god Huitzilopochtli in the late 12th century (1275 a. C.). When they arrived they discovered the Xochimilcas had lived there since the 10th century, they also had to cohabitate with the Chichimeca tribes which had emigrated from Teotihuacan; after the 11th and 12th century the Chalcas, Tepanecas, Tezcucans and Tlahuicans arrived and the Tlascalans settled in the valley of Tlaxcala (Morgan, 1980:234-235).

The Aztecs were few and poor and all of the best places of the Valley of Mexico are already taken, they had to start living in a little piece of land surrounded by marshlands, rocks and natural ponds. This place was borrowed from the Tepanecans from Azcapotzalco who ruled the region.[18] This valley was a narrow ravine in an elevated mountain range without a way out and an oval shape. Besides Tenochtitlan there were thirty minor villages living there in an area of approximately of 120 km (north-south) and 65 km (east-west) (Gibson,1967: 5).

The first century of Tenochtitlan's existence did not have any important events regarding territorial expansion. When the triple alliance sprung and after wars and conquests, the Aztecs started taking control over the different regions of Mesoamerica.

The important thing is that the Aztecs –being in mid stage of barbarism- left the Spaniards a territory which had been built in such a way that it still exists nowadays; although the Spaniards implemented significant technical changes from the West. Things that we can still find: the communal land (ejidal) system which is still constitutionally recognized is very similar to the *calpulli*; their political centralism which gave the "great tlatoani" absolute power to distribute land and his capital was the main urban concentration in the valley of Mexico (Rosique, 1984:15-26).

[18] Conquests made in the valley until 1427, approximate date of the death of Lord Tezozomoc, where made by Tepanecans and not the Aztecs, the latter helped them in various wars against other tribes (Gibson, 1967:20-21).

The Aztecs' special way of controlling and dominating the Mesoamerican territory is called *Asian production mode* or despotic-tax system which was also found in some regions of Asia and Africa (Egypt, Persia, Indonesia, etc.); their main characteristics are: a sovereign (despot), collective exploitation and oppressive and oppressed class. According to Karl A. Wittfogel's studies on oriental despotism, Marx stated that this mode of production also existed in some Mesoamerican cultures where the hydraulic government was forced to develop some kind of tax domination through a despot sovereign, an army and a semi-professional bureaucracy which collected the taxes of the subjugated states and forced them to work to control the water from their surrounding rivers and lakes (Derecho del Estado, 2013).[19]

Under this regime, "the great tlatoani" (military chief) represented the highest decision maker regarding the use and property of land in all of the territory. Roger Bartra recognizes seven forms of ownership according to who used them: 1. Temple; 2. War; 3. Palace; 4. King; 5. Communities; 6. Communal lands and 7. Nobles. After the Spanish Conquest, lots of peaceful communities and indigenous tlatoanis kept their lands in exchange for services and products which were considered tributes (Rosique, 1984:22).

5. The building of Colonial territories

During Colonial Times, tax institutions favored holder of duties (encomiendas), the Spanish Crown and the Church for over three centuries; religious orders took advantage of this and offered protection to the people from the holders of duties. This is why Colonial geography of the Mexican territory is plagued with cathedrals, convents, haciendas and urban palaces which reflect work done by the indigenous people since the 16th century.

We also have to take into account the environmental impact that started with the arrival of the Spaniards and their new means of ground transportation, technical changes in agriculture, stockbreeding, exploitation of forests to build the new city, drying of canals and the initial attempts to build an exit for the basin's storm water which flooded the city's downtown. As time passed, the Spanish Conquest was strengthened; squares, markets and the city's zocalo (main square) became important axes of everyday life. Indigenous and Spanish cultural elements overlapped and caused changes in the lake-related scenery; drying it has always been a permanent urban strategy.

[19] In my cited work I wrote a chapter which exclusively dealt with duties, taxes and the origins of the hacienda, all of these institutions contributed to a specific way of controlling and building this territory; favoring Spanish conquistadores (Rosique, 1984:27-47).

From the start it was clear that the new planning of the city was incompatible with the surface wetlands, in 1550 the filling of canals to build elevated roads became fairly common; the superficial drainage was blocked and great bodies of stagnant water were formed. Grazing and the cutting down of trees lead to flooding during dry seasons; this is why the Spaniards dried the lakes which rarely happened before the Spanish Conquest.[20]

Due to the Northern mountains low height, the Colonia government built the basin's drainage system near the lake of Zumpango and the area of Huehuetoca. The first drainage canal was 15 km long and in 1608 this canal connected the basin to the Gulf of Mexico through the basin of the Tula River. Continuous blockages of the gallery lead to the construction of the «Tajo de Nochistongo» -two centuries later-, an open canal. The aquatic environment provided the Pre-Columbian cities cultural, military and urban strength; thus, "its suppression was essential to Colonial domination" (Legorreta 2008:209-210).

Drainage work in Huehuetoca continued until the 20th century. Initially, the canal worked solely to dump the basin's excess water; however, the construction of the Guadalupe canal in 1794, the system of water elimination into Tula, the connection with the Lake of Texcoco made the lake-related areas of the basin start to grow smaller. In the late 18th century there was a proposal to totally dry all of the lakes, an idea that seemed technically impossible for that time; however, huge migrations from Puebla and Oaxaca, in mid-twentieth century and this idea became a reality when the «City of Neza» sprung and is nowadays populated by millions of inhabitants (Legorreta, 2008:211).

We can state that the Spaniards second battle to control the territory after the conquest of Tenochtitlan was fought against the valley's lake system, an area of over 1000 km^2. Problems that arose during the rainy season included flooding which is still a common problem for the governments of the Federal District and the State of Mexico. It is possible that the New Mexicans faced a mythical problem because they never overcame the psychosocial implications of the Mexican legend that stated that there was a predestined place for the people who were to found the city; "an eagle standing atop a cactus eating a snake".

Even though Cortés tried to overcome Tenochtitlan's centrality by creating Coyoacán and its first city hall within the valley, he soon realized the attraction caused by the market of Tlatelolco and the place where the Main Temple had been erected and which had been destroyed after the conquest of this square. He then ordered the construction of the first government buildings and the cathedral of what would become the greatest square of the capital of the New Spain.

[20] See "Historia de las Inundaciones en México" (El ombligo de la luna, 2013).

Origin is destiny and if we speak about early institutions those are historically the most important ones; this new capital allowed conquest and colonization expeditions towards all directions. Ergo, the map of the New Spain was created, it included territories from Guatemala to California, New Mexico and Texas which were lost to the United States by independent Mexico in 1847-1848.[21]

6. Independence and secularization of the national territories

Once Mexico gained its independence, in 1824, the first federalist governments made Mexico City officially the capital of the nation by creating the Federal District; however, the fight between centralists and federalists did not end; the capital was centralist somewhere between 1847 and 1857. Federalism only returned after arms were used. Thus, the Federal District was born thanks to a political decision, child of the conflict between conservatives and liberals. Centralists thought that if they copied the Anglo-Saxon Protestants' model implemented in the city of Washington "nothing good could happen; it would be best to follow the example of our indigenous and Spanish ancestors".

The establishment of the Federal District was an arbitrary action, a decision made thanks to a factual power executed through an interim decree, it included the abstract idea of a Federal Republic, a territory made up of 19 states and 4 territories. Up until that moment, Mexico City had remained as the main organizing center of the economy, politics and national society since Colonial times. These trying circumstances solved the Federal District's borders "with the turn of an imaginary compass which drew a circumference of two leagues" which cut the lake of Texcoco and the Guadalupe Mountain range in half (Pino, 2012:95-103).

As a result of this geometric capriciousness, the first deputies of the State of Mexico protested and the towns which had been split into two by that perfect circumference followed suit. Thus, the perfect circle started to take the irregular polygonal shape it has nowadays after lots of border conflicts for summer pasture lands between towns and bodies. Those changes were made thanks to amendments and trials which identified themselves with the sociocultural, economic and identity-related reality of this historical territory.[22]

The early creation of the Federal District turned it into an urban policy of the State, a decisive factor to give historical continuity to a settlement

[21] Google offers some maps of Ancient Mexico which reflect the territorial extension of the country before General Santa Anna's wars with the United States (Google, 2013).

[22] Jorge Legorreta presents the map of the Federal District's territory of 1824 by that 2-league radius circumference: 222 km^2 (Legorreta, 2008:43).

which has already been for five centuries the economic, political, military and religious center of that rising country.

The War of Reform and the liberal development paradigm brought on changes for the country and the cities; in this sense, we pay special attention to land use and natural resources. When the Church stopped being the ruling institution and the State took over the national territory, the secularization and liberalism of development policies had important environmental effects, especially for the basin of Mexico. A change was made from extensive and idle use of land to an intensive one and territorial changes brought on by the introduction of the train system throughout the country, the extensive urbanization of the city, the industrialization of the suburbs and the new agricultural technology in the fields and the city.

The rest of the country followed this road of transformations imposed by the ruling liberalism; firstly, they seized properties in "mortmain" held by the Church and indigenous communities for three centuries, later they put them in hands of new mestizo landowners through demarcating companies which were enormously prosperous during the Porfirian Age; other successful companies were foreign ones which invested in banks, oil, mines, trains, factories and haciendas (Rosique, 1984:63).

The Porfirian capital, which harbored close to 5 thousand factories in the early 20th century, had electric streetcars which transported people from the city to other neighboring towns. It was also part of a 19-thousand kilometer network of trains which connected the most important cities, ports and productive centers of the country; it was a decisive for the conformation of the national territory. Mines, lives and haciendas were controlled according to the old dictator's will thanks to political centralism and absolute control over the country by the Profirian militia.

The 1910 Revolution overthrew this government plagued with social injustices which was the essence of the inherited territorial model. This model kept on living thanks to political centralism, economic, demographic and urban concentration during the 20th century; landowned oligarchy was replaced with the industrial bourgeoisie, a role played by an expropriating, reformist, populist and entrepreneur State.

When the Revolution ended, Mexico City rapidly grew thanks to this first wave of industrialization and motorized vehicles; the 350 thousand inhabitants in 1900 turned into almost 21 million in 2010. Nowadays the population keeps growing and living in the basin's soil (Porras & Méndez, 2013) in spite of the laws, national plans, programs, local bands, municipal urban projects and government agencies created in the 1970's thanks to millionaire budgets that intended to control the growth of the country's cities and avoid environmental impact.

Once the Revolution ended, the national development project was promoted by the government of Sonora (1920-1934) in order to centralize all kinds of industries in Mexico City. This policy was followed by import substitution brought on by WWII and was then linked to the "Mexican Miracle" (1940-1970). Furthermore, Cardenas's agrarian reform, the oil and train expropriation, the creation of banks and the National Polytechnic Institute and the decree to preserve national parks within the Federal District promoted development policies which haven't been finished and still are a strong source of inspiration for Mexico's basin's comprehensive and sustainable management.

Stabilizing and shared development policies (1970-1982) were implemented and based on a mixed economy model which forced the State to assume market risks, create parastatal companies and trusts –where private interests would not have guarantee for their investments-. Thus, the State became the largest and most unproductive businessman and boss; operated by a bureaucracy whose needs were all market-oriented and fulfilled social objectives, but were not accountable and were in the red.

The Global Development Plan (1978) included the State's economic speech: agriculture, stockbreeding, fishing, industry, housing, human settlements; all of them were subject to state intervention, decentralization, deconcentration, territorial planning, national finances and citizen participation and were planned by the president's cabinet. Finally, an adverse international environment, an out-of-control inflation, an enormous external debt and capital flight, the nationalization of banks and the devaluation of the peso against the dollar (from 21 to 78) in 1982 put this government up against the wall which was in bygone days the inspiration for other Latin American countries. After this economic adjustments, the ZMVM was hit by the 1985 earthquake which made a lot of people from the capital move to other states; some optimistic analysts though this process would promote the much-awaited deconcentration of Mexico City and even though the Federal District showed an overall population decline, the neighboring areas and suburban municipalities of the state of Mexico had a growth pattern well-above average.

Conclusion

When the technological globalization entered, the factual powers already operated under the neoliberal paradigm. Mexico was renegotiating its debt, cutting government budgets, returning to the public sector the most important companies, liquidating and exterminating ineffective ones; meanwhile, the new worldwide accumulation trends aggravated Mexico City's territorial contradictions. The homogeneity of development promised by globalization translated into territorial fragmentation, economic polarization and social segregation.

Since the fall of the Berlin Wall and the dissolution of the Union of Soviet Socialist Republics, worldwide economy, politics and culture orbited around the supremacy of the United States which exploited the most advantageous territories and excluded the others. Thus, some countries had territories which were deemed as "winners" and "losers"; this promoted unequal development which became more and more acute and exclusive, left most population sunk in rural and urban misery, forced migration towards the richest countries of the northern hemisphere, destruction of local productive systems, deterioration of their infrastructure and cities and the depletion of natural resources (Pradilla, 2008:274-280).

The city which once was the seat of a dependent and late industrialization became and ungovernable megalopolis full of deindustrialization processes which turned into an *un-informal* economic terciarization, changing the urban environment of public spaces thanks to small shops promoted by president Fox and million "nini".[23]

This diffuse and extended city is physically and functionally linked to neighboring capitals which form a regional crown of poorly- connected cities,[24] the metropolization process:

> *"is based on production and reproduction relationships organized into a series of development axes built alongside the most important roads of communication of the central city with the outside, where an unarticulated appropriation of productive territory and formal and informal services takes place"* (Ramírez, 2008:157).

The failure of the post-Fordian project of terciarized economy of highly qualified services brought on neo- Fordism which promotes the conservation of natural and cultural heritage, encourages national and international tourism to generate value from within the transnational companies which dominate this sector[25] in a privileged Mexico City which has attractive rustic landscapes like Xochimilco, pre-Hispanic ruins like Teotihuacan, a historical downtown which harbors artistic and architectural treasures of seven centuries and which are now considered as humanity's universal heritage; furthermore, it is near colonial cities such as Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca "city of eternal spring", Pachuca and its basalts, Valle de Bravo's dam and Toluca famous for its stained glasses. This is the

[23] The "nini" phenomenon (from the English acronym NEET which means Employment, Education or Training) was originally detected by the British government in the year 2000 (Rosique, 2013).

[24] The Regional Urban Consolidation Index (ICUR, Spanish: Índice de Consolidación Urbano Regional) measures concentration trends within the country's central region. Its results are important because the megalopolis is still territorially and demographically consolidating themselves (Delgado, 1999:91).

[25] In this sense, Marxists still think the generation of value can only be achieved through the secondary sector (Ramírez, 2008:159-160).

territorial perspective of Mexico's basin which housed 11 thousand years ago the first men that arrived from the Bering Strait.

Thus, we can conclude that:

- The human species, like many other, responds to its survival instincts and associates itself with other individuals of the same species to control and adjust spaces which can be used as shelters and ensure minimal resources for its subsistence.
- Given the outstanding abilities the human species has over animals; its sociocultural evolution has gone through the stages of savagery and barbarism to finally achieve civilization.
- Due to its prolonged stay on the planet, the human species is a product of it natural environment, but its cultural evolution makes it gradually take over this natural space and turn it into its territory.
- Even though the planet is divided geographically into regions according to its climate, orography, hydrology, vegetation types and topography; although the human mind takes more into account territory. Territories most formal version are nation-states which can appear in world maps.
- Following this line of thought, the *synecism* phenomenon sees man as collectively committed to producing spaces such as houses, streets, neighborhoods, public squares and cities which are seen as places of identity that have a phantasmagorical existence in the collective imaginary of groups and entire communities.
- If we take this into account, the concept of territory can be associated with other ones that describe smaller spaces, for example: terrain, soil, property, municipality, city, metropolis, state, district, area, megalopolis, region, country, etc.
- Territory is defined by the agents who live it or describe it in different moments; therefore, its scale is variable, depending on who speaks of it or what territory we are talking about or when we do so.
- This essay has spoken of Mexico's basin as the territorial unit where Mexico City was established seven centuries ago; however, it initially was only a small borrowed island which became a territory that politically and military controlled almost every inhabitant of Mesoamerica. When Cortés fully carried out his conquest, his territory grew and ended up including the some states of North America which were lost after Mexico's independence.
- Speaking of Mexico City, between the years of 1910 and 2013 it grew from 357 thousand inhabitants to 21 million and its urban-demographic expansion enveloped two neighboring states and forced the creation of the ZMVM which includes 59 municipalities of the State of Mexico, one of Hidalgo and the Federal District's 16 delegations.

- The State's ambiguity has resulted in an economically and socially functional megalopolis which does not have a metropolitan government; thus, ungovernability prevails in this territory.

Bibliography

Borja, J. & Castells, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Editorial Taurus. p.p. 417

Borja, J. (2003) *El derecho a la ciudad.*

Delgadillo, J. (2001). *Los terrenos de la política ambiental en México.* México: UNAM-IIE. 359 pp.

Delgado, J. *et al* (1999). "La corona regional de la Ciudad de México. Primer anillo exterior en formación" pp. 171-194 in: Delgado, J. & Ramírez, B. (coord..) *Territorio y cultura en la Ciudad de México. Volume I. Transiciones*, Mexico: UAM-Plaza y Valdez y Editores, 222 pp.

Fernández-Armesto, F. (2010). "Ciudad de México" pp. 192-194 in: Norwich, J.J. *Las setenta grandes ciudades de la historia*, Barcelona-China: Editorial Blume, 304 pp.

Florescano, E. & Eissa, F. (2008). *Atlas Histórico de México.* México: Aguilar.

Gibson, C. (1965) *Los aztecas bajo el dominio de los españoles.* Mexico: Siglo XXI, 531 pp.

Giménez, G. (2000). "Territorio, cultura e identidades" pp. 19-52 in: Rosales, R. (Coord.) *Globalización y regiones en México*, Mexico: UNAM-FCPS, 439 pp.

Graizboard, B. (2013). "Los recursos naturales, en Veredas". *Revista de pensamiento sociológico. Specia issuel*, México: UAM Xochimilco (Unpublished).

Lefèbvre, H. (1970) *La revolución urbana*, Madrid: Alianza Editorial, 285 pp.

Legorreta, J. (2008) "Transformación y restauración lacustre de la Ciudad de México" pp. 207-223 en: Legorreta, J. (coord.) *La Ciudad de México a debate*, Mexico: UAM Azcapotzalco- Ediciones Eón, 339 pp.

_____ (2008) "Distrito Federal, patrimonio importado en confrontación", pp.39-62 en: Legorreta, J. (coord.) *La Ciudad de México a debate, Mexico*: UAM Azcapotzalco- Ediciones Eón, 339 pp.

Lindón, A. (2010) Chapter 3. "La geografía urbana mexicana: de la tradición a la refundación", pp. 65-89 in: Hiernaux, D. *Construyendo la geografía humana*, Mexico: UAM-I-Antropos, 255 pp.

Lowie, R. (2001) "La sociedad primitiva", Buenos Aires: Amorrortu Editores, 319 pp.

Montes de Oca, F. (1978) "Introducción", pp. ix-xxxii in: San Agustín, L*a ciudad de dios,* Mexico: Porrúa, "Sepan cuántos", 625 pp.

Morgan, L. (1980) *La sociedad primitiva,* Bogota: Editorial Ayuso-Editorial Pluma, 559 pp.

Pino, A. R. (2012) *Las políticas urbanas en el Distrito Federal durante el largo siglo XIX*, Mexico: UAM Xochimilco DCIAD, Doctoral Thesis, 305 pp.

Peters, B. G. (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa Editorial, 254 pp.

Porras, A. & Méndez, S. A. (2013) "Dinámica Poblacional del Distrito Federal: Un análisis por contornos y zonas de biodiversidad" in: *La biodiversidad en el Distrito Federal,* Mexico: CONABIO-GDF. (Unpublished).

Pradilla, E. (2008) "La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas", pp. 261-289 in: Ramírez, B. R. *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, Mexico: UAM Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa, 290 pp.

Ramírez, Blanca R. (2008) "Procesos contemporáneos y formas territoriales en la metrópoli del valle de México", pp. 149-174 in: Ramírez, B. R. *Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría*, Mexico: UAM Xochimilco-Miguel Ángel Porrúa, 290 pp.

Rosique, J. A. (2007) "Evolución de las teorías del buen gobierno", pp. 6-27 en: *Revista Buen Gobierno No. 2, segundo semestre*, Mexico: FUNDAMESPA A. C., 198 pp.

_____ (1984) *Tierra y movimientos sociales en la historia de México*, Mexico: UAM Xochimilco, 153 pp.

Soja, Edward W. (2008) *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Editorial Traficantes de sueños, 594 pp.

Vidal de la Blanche, P. (2010) "La geografía se aprende con los pies*"* p. 7 en: Daniel Hiernaux, *Construyendo la geografía humana*, Mexico: UAM-I-Antropos, 255 pp.

Weber, M. (2002) *Economía y sociedad*, Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1245 pp.

Wences, R. (2005) "Factores sociales y territoriales en la teoría de la participación ambientalista" pp. 18-37 in: Wences, R. *et. al. Problem*ática t*erritorial y ambiental en el desarrollo regional*, Mexico: AMECIDER-UAG, 519 pp.

Internet Sources

El ombligo de la luna (2013) "Historia de las Inundaciones en México": http://www.elombligodelaluna.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=173

Gárate Rivera, Alberto (2013) "Mesomérica": http://www.mxl.cetys.mx/Expos/Mesoamerica/.

Google (2013) Mapas del México antiguo: http://www.google.com.mx/search?q=mapa+de+la+nueva+espa%C3%B1a+antes+de+la+independencia&bav=on.2,or.r_

qf.&bvm=bv.50500085,d.aWc,pv.xjs.s.en_US.ciY8R2R6XC8.O&biw=1341&bih=584&um=1&ie=UTF-8&hl=es-419&tbm=isch&source=og&sa=N&tab=wi&ei=PWcDUvHdM-Tm2QXhtIDADg

Revista Estado del derecho (2013) "Despotismo oriental" en: *Estudio comparativo del poder totalitario.*

Rosique Cañas, José Antonio (2013) "Problemas estructurales de la educación superior en México", Los "nini": ni los educan, ni los contratan. pp. 1- 12 en: *Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED)*: http://www.riesed.org

http://190.7.110.123/pdf/5_revistaDerechoDelEstado/numero12/karlWittfogel.pdf;

"Modo asiático de producción" en: http://modoasiaticoproduccion.blogspot.mx/

Vázquez Romero, J. Antonio (2009) "Los aportes de Henri Lefèbvre a la Geografía urbana. Un corpus Teórico para entender las nuevas espacialidades". Colegio de Geografía, UNAM: http://egal2009.easyplanners.info/area02/2182_Vazquez_Romero_juan_Antonio.pdf

Wikipedia (2013, June 27th) "Cuenca de México": http://es.wikipedia.org/wiki/Cuenca_de_M%C3%A9xico

_____ (2013, July 24th) "Fundación de Roma": http://es.wikipedia.org/wiki/Fundaci%C3%B3n_de_Roma

Revista de Administración Pública

INAP

Conceptual considerations on territorial development

Antonio Inoue Cervantes*

Introduction.

Developing a State based on its internal activities is an idea which has been recurrently analyzed and studied by different –social and natural- disciplines; this has caused this subject's approach to be broad and diffuse. Thus, different perspectives on development have sprung: biological, economical, anthropological, ecological and sociological ones.

Additionally, the height of investigations focused on space-place in the latter part of the 20th century, led studies to paired up the concept of "development" with different adjectives in order to differentiate global-local, internal-external, urban-rural notions. Expressions such as "endogenous development", "exogenous development", "local development", "regional development", "urban development" or "metropolitan development" were created.

This does not mean they are exclusive prescriptive concepts, but analytical categories that represent different perspectives of the same process: "development" and all of these variations share a common factor, they all take place within some "*territory*"; in other words, all of these variations refer to *"territorial development*".

Regardless of the adopted classification, territory is an essential concept when designing, implementing and evaluating development plans, policies and/or programs; simply because it reveals society's expression and citizens' rights to build and socially make it theirs. Territory is a scenario

* Holds a Master's Degree in Public Policies and a PhD in Social Sciences by the Metropolitan Autonomous University-Xochimilco. Tenured professor of the UAEM University Center Texcoco of the undergraduate Political Sciences and Public Administration Program and in the postgraduate Government and Public Affairs Program.

of social interactions, an expression of power, administration, planning, cooperation or conflict relationships that happen inside of it.

However, it is very common to find that territory is conceptually used as a synonym for region and space; in fact, from classical geography's point of view they are seen as "immobile and permanent receptacles or scenarios in social relationships and therefore devoid of meaning and sociopolitical significance, this makes it possible to use these words as synonyms".[1] This essay's goal is to reflect on the analytical categories which study it and clarify some chiaroscuros regarding territorial development and some strategic considerations (plans, programs or policies).

Reflections on the concept of territory.

Territory is usually geographically described as terrestrial surface (relief, minerals, soil, vegetable and animal life, weather, etc.), notion which takes us to any area inhabited by human groups and limited into different areas: local, municipal, regional, national and supranational.

Authors like Vidal de la Blanche, De Martonne and Hartshorne consider territory is geography's most important research object and not other frequently used terms such as landscape, region, set of buildings and land exploitations and use.[2] This approach studies territory's physical and natural relationships, as well as its demographic characteristics; in fact, it is considered as the platform for human and coexistence and economic sustenance activities, social, institutional, cultural and religious relationships.[3]

It is important to note that both territory and processes derived from its dynamics are the essence of social life; they are processes which actively affect social structures and are the product of social groups' power relationships.[4] Ergo, territory is a social scenario, an active part of the ecological and biological dynamic, its development is intimately connected to social processes, forming a social-natural complex.

Following this logic, the concept of territory refers to a terrestrial portion, limited politically and administratively, including a power or possession

[1] Montañez, G. & Delgado, O. (1998). "Espacio, territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional", in: Cuadernos de Geografla, Vol. VII, No. 1 -2, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia.

[2] Ramírez, B. (1995). "La región y su diferencia: los valles centrales de Querétaro 1940-1990". Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, RNIU.

[3] Ramírez, B. (1996). "Los Paradigmas contemporáneos en el análisis de la relación Territorio – Sociedad", en Diseño y Sociedad, No. 6. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco.

[4] Soja, E. (1989). "Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory". London: Verso/New Left Books.

relationship of an individual or social group and which has sovereignty, property, appropriation, discipline, surveillance and jurisdiction limits;[5] the concept of territory is related to the idea of possession or management of state or private public power within limited space.[6]

Territory seen as social construction has its origin in spatial activities of agents who operate in different areas. Spatial activity refers to the network of relationships and activities carried out by a specific agent: an individual, a local firm, an organization or power group or a multinational company.[7] The capacity and scope of spatial activity is unequal and convergent in places; this is why the appropriation of territory and subsequently the creation of territoriality generate power geography characterized by inequality, fragmentation, tension and conflict.

Territoriality is "the degree of control exercised by one person, social group, an ethnic group, multinational company, a State or block of states over a specific portion of space".[8] It also refers to "the group of practices and its material and symbolic expressions capable of guaranteeing the appropriation and permanence of a specific territory determined by a social agent, a State, different social groups and businesses".[9] Territoriality is related to appropriation and the latter with spatial identity and emotion which combined form appropriate right, factual and emotional territories.

According to Soja, territoriality and regionalism are two closely related terms. Both work, in many ways to segregate and compartmentalize human interaction by controlling presence/absence and inclusion/exclusion;[10] in other words, territoriality divides territory into spatial-temporal divisions of activity and of relationships called regions.[11]

This perspective supports the fact that territory is understood as a socially constructed space where institutions in charge of political, economic and social activities are generated and regulated by formally instituted rules, customs and values socially implemented by communities.

---

[5] Geiger, P. (1996). "Des-territorialização e espacialização". In: Territorio: Globalização e Fragmentação. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 233-246.

[6] Correia de Andrade, M. (1996). "Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local", in: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 102-125.

[7] Massey, D. & Tees, P. (1995). "A Place in the World?; Places, Cultures and Globalization". Oxford: Oxford University Press/Open University.

[8] Montañez, G. & Delgado, O. (op cit).

[9] Correa, R. (1996). "Territorialidad y Corporación: Un Ejemplo", in: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 86-101.

[10] Soja (op cit).

[11] Jiménez, G. (2000). "Territorio, cultura e identidades", in Rosales, R.(coord.). Globalización y regiones en México. Mexico: UNAM.

Territory is ascribed with attributes like territorial organization and territorial development which in turn are disintegrated into different intervention levels and scales such as local, regional and national development. Territory is then understood as a spatial system; that is, a group of places interconnected by networks and horizontal flows.[12] In this sense, it is important to study development and its social, economic and political consequences based on territorial structuration.

Territory and Power

The concept of power is energy needed to make everyone else's conduct adapt to one's will; in sum, it is the influence exerted over subjects or groups. Power becomes political power when coercion or reward for obedience is related to benefits provided by the community.[13] The State is, basically, the institution that aspires to monopolize (based on the idea of sovereignty) political power to ensure social order.

J. E. Sánchez states that power relationships assume territorial forms because the latter materializes these relationships; in fact, factors that link power relationships to geographical space are: 1) the correspondence among power relationships and the construction of territory (space which is socially constructed, articulated and organized is a material means for the operation of power and society); 2) the control of territory by social groups; 3) location of decision centers in their relationship with territorial organization processes.[14]

These factors strengthen the recognition of territory as backdrop to human control, organization/distribution, production/use and social or belonging relationships.[15]

a) Territoriality: control strategy

Social action on a specific area means control or territoriality system, which is defined as a social behavior strategy or pattern (institutional, group, individual) which establishes different dynamic and pluridimensional access channels which affect, mold and arrange peoples' ideas, actions, resources and their interrelationships by limiting and controlling a territory.[16]

[12] Ocampo, L. F. (1996). "Lo Regional Punto de Encuentro" in *Ciudades*, revista de la Red nacional de Investigación Urbana, No. 29, Mexico.

[13] Ramírez, B. (2003). "Modernidad y posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías". Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

[14] Sánchez, J. E. (1992). "Geografía Política". Madrid: Síntesis.

[15] Sack, R. (1991). "El significado de territorialidad", in: Pérez, P. (comp.). Región e historia en México (1700-1850) métodos de análisis regional, UAM: Instituto Mora. p.p. 115-136.

[16] Ibidem.

This strategy is a social construction related to conflict and status brought on by possession, personalization and defense of an area, which differs according to the levels of social organization and specific historical contexts regulated by capitalist production relationships. It operates over physical, social and psychological activities and social agents participate, those who exercise control as individual or group controllers that come from different territories and levels of action.

The authority in charge of control defines reality constantly and without this external control, the controlled ones would be confused and lost without the description of reality and their raison d'être. Creating a sense of security, certainty and significance, those in charge control this world and benefit from it.

The design of any control strategy stems from concrete historicity which is a group of ideological and material conditions and society perceives itself depending on its social learning, experience and cultural influence. Here is where physical geography, urban trajectory, growth rhythms, institutional capacity (political, religious, educational, familiar, military, scientific), political traditions and its leaders, regional cultures and its social elites, mass media, values resulting from reward and punishment behavioral dynamics and feelings of patriotism, desire or fear.[17]

These social processes are generally provoked by social conflicts and behaviors which influence or become more complex in time; however, they can also be the product of voluntary actions according to conscious goals where consensus, planning, force of reason and convergence of interests empowers society and forces it to take control of its own destiny.

b) Territorial Organization

Every society shapes its space and by doing so it classifies everything into areas and its characteristics: basins, protected, rural, urban areas, industrial agglomeration, localities, electoral districts, municipalities, states and all things related to the location of settlements and spatial distribution of consumption, production, distribution and services.

This organizes geographically and hierarchically everything private, public, actions, interests and procedures of different agents (economic, social, cultural, religious), under an order logic which defines a (national or international) social organization model which articulates concrete capital production and circulation ways.[18]

---

[17] Sánchez (op cit).

[18] Klein, J.L. (2006). "Geografía y Desarrollo Local", in: Hiernaux, D. & Lindon, A. Tratado de Geografía Humana. Barcelona: Anthropos-UAM.

It also speaks of urban administration's autonomy, centralization or decentralization of its public space: its federal, state, municipal and local areas. Thus, a specific urban territorial and planning organization includes development schemes with the participation of micro, meso and macro levels, regional typology, central areas, homogenous and polarized space, regional plan and growth poles; it connect local, national and global interests with its interregional dynamics of value transfer.

c) Specific use

Territorial organization is carried out depending on the allocated use which is controlled by prescription and reproduction strategies. Prescription refers to permissiveness in territorial access and exit, use of limits, borders, sovereignty, nation concepts and all kinds of barriers like cultural, social or economic ones which prohibit, restrict, hold back or exclude people and activities.

Intermediation logics of control include regulations, legal rights, brute or mental force, prohibition in the use of areas, codes, visas, workspaces and use of desks; cultural norms, verbal or physical behavior which bring about communication obstacles such as signs, marks, tattoos, symbols, gestures, corporal signs, keys, speech modulation, accents, rhythms, slang, etc.

Prescription allows the personalization of territory and specific territorial gradation –primary, secondary, public or interaction- related to the importance it has on peoples' lives and occupation time. There is a difference between migrants and native inhabitants or different areas that exist in a city: housing, commercial, service, industrial, administrative or recreational.[19]

Reproduction includes necessary forms and mechanisms to sustain, keep, conserve, enhance, deepen or change any territorial dynamic. This includes the regulation of interpersonal relationships' limits and hierarchies. Territorial defense and resilience are brought on by any transgression on control or confrontation norms by forms of social organization. The result can be to invade, widen, take, attack, suppress or produce territories thanks to relocation, deterritorialization or destruction of borders which lead to a change in activities (rural to urban; natural to agricultural or housing) or a reconfiguration of identities.

d) Social Sense Provider

The construction of territoriality implies a set of practices that intend to institutionalize behaviors and social rationalities so as to achieve human

[19] Sánchez (op cit)

coexistence. They cover a wide ideological range and can be classified into four groups:

i) Social regulation: values which give social content and significance to identities, belongings, purpose, direction and are interested in guaranteeing containment and manageability of contradictions. For example: speeches used by states, political parties, social organizations, churches or private companies.
ii) Construction of differences: allows social, control and status levels, traditional gender, sex, place relationships, social ethnic considerations and different productive activities to be taken for granted and viewed as normal.
iii) Government and State legitimacy: they have political significance which justifies their task and ensure ruling classes their own permanence in the holding of power; it is related to State's organization, strategies and intervention.
iv) Spatial representations: formative determinants related to the conception of public and private space. It can be seen in development plans, institutional, management, territorial organization programs, etc.

If we take into account the previous considerations, territorial-related research on social phenomena begins with the notion that nature and society are not two real entities that interact with one another; they become articulated into a social process which not only has social categories, but also natural ones that are conditions for social life in its entirety.

Discerning the concept of development.

The word "development" implies human and social welfare; it becomes the subject of debate when adjectives or prefixes are added to it. This is why it is important to answer the following question: Which are the connotations and orientations of "development"? To answer this, we have to take into account the fact that developmental management has been studied by four perspectives: biological, economic, human and local approaches.

Development seen from a biological approach

This term originated in the second half of the 18th century when biology's knowledge on development were progressively applied to the social context. The evolutionary theory of species contributed to this process, its creative use in the second half of the 19th century consolidated the use of the term "development" in social areas which resulted in the so called "era of social Darwinism".

This approach stated that human societies fight one another to survive, just like biological organisms. Thereupon, "modern" societies represent the

highest level of social progress. This biological vision of societies implies a feeling of superiority based on planning strategies to impose on other societies.

Economy and development

The economic theory included the term development after WWII; this devastated context highly emphasized the development of new independent nations and other economically-ruined areas. "Economic growth" was addressed because everyone thought poverty problems could be solved by it. This planning of development strategies in government management was focused on promoting technical cooperation and capital transfer as an instrument to promote economic development.

Initially, development was associated to growth and was exclusively circumscribed to the economic factor due to the great influence of the Neoclassic Theory. Thus, development has been seen in a reductionist way, its levels depend on produced physical quantities; for decades, development was considered a synonym of Gross Domestic Product (GDP). GDP per capita was the usual measurement for the level of development; even in Latin America. Osvaldo Sunkel refered to the characteristics of development and made a comparison between development and growth.[20]

Nonetheless, it was soon discovered that economic growth was not enough to achieve society's development. On the other hand, Seers elaborated another concept of development (although it was formulated under the neoclassic economic theory); he stated that there were important elements which were being ignored such as equity in income distribution or the need to change structures in outdated economies.[21]

In this sense, other approaches consider development not as an inherent consequence of capitalist development, but as a problem of economic modernization; this are called Depententist Theories. That is the case of Gunnar Myrdal's Circular cumulative causation theory which states that economic development happens in a cumulative way and in one direction (positive or negative) drifting away from a balanced position.[22]

The main argument of this theory is that, in time, market forces will tend to widen and not narrow differential growth rates between advanced and non-

[20] Sunkel, O. & Paz, P. (1970). "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". Santiago de Chile: Siglo XXI Editores S.A. Mexico: Editorial Universitaria S.A.

[21] Seers, D. (1970). "The Meaning of Development", in Revista Brasileira de Economía, Vol.24, No. 3. Río de Janeiro: Fundaçao Getulio Vargas.

[22] Myrdal, G. (1979). "Teoría económica y regiones subdesarrolladas". Mexico: Fondo de Cultura Económica.

advanced regions. Industrial accumulation and infrastructure development in advanced localities generate profits to develop businesses. As economies progress and businesses benefit from them, industrial growth is reinforced and the process becomes a self-reinforcing one; meanwhile, growth rates in non-advanced regions will decrease because there are not enough advantages to counterbalance the weight of advanced regions. The process goes on and on and the gap between rapid and slow growth regions is widened[23] (Moreno, 2008: 21).

Ergo, public management was meant to plan strategies to promote economic processes' development-physical place relationship; there is also a great need to determine the adequate spatial location of market and transportation costs and not the necessary conditions to achieve human potential (food, employment and equity).

As we can see, economic approaches try to explain development as an exclusive part of the production dynamics; nonetheless, the intervention of social actors and the effect of the environment are not important factors. Said approaches lack environmental awareness; they assume nature can be "dominated" to provide resources for human benefit.[24] Consequently, development planning strategies, in the best case, consider nature as a means of achieving progress due to the existence of resources and empty spaces which should be civilized.[25]

Harris mentions that economic development has been criticized in two ways: a) it causes inequality in the distribution of benefits of development linked to inequality in all of the remaining income which increases over time and b) development's negative impact can be seen in the environment and existing social structures.

Said situation is worthy of studying, it is important to study progress by paying special attention to economic, social and political processes. As said by Juan-Luis Klein: "development is the result of social, political and economic actors' will to actively affect development processes of their territories".[26]

Development seen under the human and sustainable approach

We have to acknowledge that development implies efficient exploitation of an area's existing resources to promote growth, generate employment and

[23] Moreno, S. (2008). "Desarrollo Regional y Competitividad en México", in Meixueiro, G. (coord.). Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LX Legislatura. p.p. 17-48.

[24] Klein (op. cit)

[25] Klein (op. cit)

[26] Ibidem.

improve the quality of life of the population that inhabits it. Thus, "to develop collectivity, territory plays an important role because it generates identity which forces socially opposed actors to systematically work together".[27]

Because of this, development can be understood as the attainment of economic, political, cultural, institutional and environmental levels which promote the transformation of human beings and societies into an environment of social, natural or other relationships with dignity, personality and transcendence.[28]

In this context, human development gives more importance to individuals and their environment; however, new approaches related to the environment, generation of endogenous abilities, local adaptation to foreign models and networks of social relationships that generate trust within the community and territory are gaining ground; the latter determined and is determined by a series of relationships (man-man and man-nature), languages, affections and change processes. It can be understood as a social system which has relationships and horizontal flows which unites men and the latter with nature.[29]

Thus, development appeals to environmental sustainability making room for "sustainable development" or the process of substantially improving the population's levels of welfare from a holistic approach (without harming the environment).

Conceptualization of territorial development: a proposal

As it was previously mentioned, territory is a social construct, an assessment, a product, a space which is historically and culturally constructed through practices, strategies, perceptions and the way it is read by its members; although we have to acknowledge the growing differentiation process among the areas that integrate it.

Development dilemmas are affected by different variables which carry a connotation of regionalism; that is, territorial differentiation cannot be explained by themselves or through strictly spatial, structural or historically internal factors, but through a relationally dynamic way, thanks to the understanding of constant socio-economic transformations and continuous interrelationship processes.

[27] Ibidem.

[28] Boisier, S. (2001). "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?", in Madoery, O. & Vázquez, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens. p.p. 25-47.

[29] Aceves, F. (1997). "La territorialidad. Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social", in Comunicación y Sociedad. No. 30 Mayo, Departamento de Estudios de la Comunicación Social, Mexico: Universidad de Guadalajara. p.p.51-74.

In this sense, territorial development means having a policy which includes decentralization, coordination and administrative cooperation aspects, population organization, territorial organization and provision of infrastructure and services, etc. Nonetheless, territorial development is not a vertical policy, but a different way of studying growth in the long term and in a continuous manner.[30]

Territorial development is more qualitative than quantitative. It refers to territory's natural resources, human resources inhabiting and working in it, institutions that safeguard and promote social interaction, common associative practices, culture and places which form it. If we see it like this, it is an endogenous and exogenous public and private economic and social process.[31]

Public powers are no strangers to individuals' environment or habitat in territorial development; they actually have a decisive role in the generation of welfare because they redistribute resources through association, delegation and management mechanisms. Thus, territory is a decisive factor in local agents', social and productive organizations', public institutions' and civil society's development. The degree and quality of integration will promote the emergence of unstructured territories with fragmented developments which generate new conflicts and deepen existing social imbalances and vice versa.[32]

Local development can be understood as *the process that organizes society's progress, the result of plans carried out by different local actors so as to exploit human and natural resources of a specific territory, keeping negotiations and open-dialog with economic, social and political agents.* It means looking for social welfare and improving the quality of life of urban and rural, local and global communities; it is also related to multiple social, natural and intellectual aspects needed to mobilize numerous factors to implement the previously agreed-on development strategy.[33]

Finally, territory intended for development is no longer a place where things used to happen and becomes part of the events, not only as a container, but also as a participant. This way, local development finds its meaning. Its goal is not to tranfer resources from one terriotory to another of from one socio-professional category to another; but favor and promote the creation of local projects which is more relevant because it is creative before being re-distributive.

---

[30] Boisier (op. cit.)

[31] Klein (op. cit)

[32] Ocampo (op. cit).

[33] Becerra, F. A. (2003). "Características subyacentes en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Cienfuegos durante el período 1987- 2000", Universidad de Cienfuegos. (Without printer)

Territorial development planning

An important factor for territorial development strategies is the interest actors show on control forms and strategies; these actors hold and reproduce territory's specific organization. These forms are based on social learning and cultural influence so as to decipher the nature of these relationships among specific determinations of concrete territorial organizations and social systems or structures[34] (Ramírez, 2003).

These ideas can be specifically completed through territorial dynamics to facilitate, stop, condition or transform these great trends which result in regions that "win" and those who "lose".

This concern makes us think that territorial problems or processes are relevant to the extent that they are included in bigger processes. In other words, territorial dynamics acquire specific directions depending on global context and must be considered in territorial planning processes.

The understanding of what happens in territories must stem not from earth sciences, but from social dynamics present in specific natural environments; this is why territory should not be exclusively a "natural resource" subject to its own laws; but the product of society-environment relationship because it is an essential element of social and productive organization which carries out society's different configurations and expressions. Social processes are the ones that uphold, maintain or erode geographical determinations.

Territorial development strategies should specifically consider:

- (Metropolitan or rural) region which has stopped being the main concept of the study of territory because of the existence of new reticular articulations and the possibility of creating "virtual" regions.
- Globalization processes restructure territories and include differential articulation of the latter, from local to global areas.
- Development planning has traditionally been based on economic sciences which has had serious difficulties to integrate territorial dimension and ends up being reduced to its spatial variable (measurable geometric dimension).
- Build inter and trans-disciplinary approaches and give anthropology, history, sociology, economy or psychology an opportunity. This will allow social sciences to open themselves up to complex perspectives where multiple references play an important role in the understanding of social rights.
- Address an unexplored field from different perspectives and scales which include functional geographical units such as political-

[34] Ramírez (op cit).

administrative ones, electoral districts, municipalities, etc., the identification of the territoriality of local problems, cultural regions, regional power networks and economic restructuration.

- Analizar territory not as a geographical clipping equivalent to traditional regions, but as a framework that establishes different links and interactions with other spaces and scales.

Final thoughts

These previous paragraphs have shown us that territory is a social construct that stems from ideological and material practices carried out by its members. This results into collective perception and cultural institutionalization of citizens' behavior which form a social regulation sphere. Far from being neutral, social action is a control or territoriality system established by the authority exercising it thanks to multiple strategies related to territorial organization, its specific use and social meaning provider.

Regional spaces are defined not by its concept but by their similar characteristics which endow them with relative autonomy. This homogenous vision of space is identified with lineal and regular spaces which can barely form point networks or interacting nodes if and only if they share certain likenesses.

Everything that is territorial takes place in irregular, non-linear space with surfaces or volumes with irregular trajectories referred to as fractals. Different social agents converge with their own power assessments and strategies that are far from a homogenous vision of their spatial tasks.

Development problems from a territorial perspective have different premises than from a regional one. It moves itself from the modernity paradigm thanks to its progress-related speech and the national territory's homogeneity. It explains diversity and emphasizes complexity and contradictory trends in local and global and their different development logics. On the one hand we have capital control which strives for territorial alienation using a homogenous and abstract social model implemented by the Nation State; the result is deterritorialization, simulation and loss of identity models. On the other hand, we are approaching social autonomy and control of territory; history, culture and different structures of reality become relevant.

The analysis of these social control dynamics generate an interdisciplinary field of knowledge which is nurtured by methods, technics and analysis angles from different disciplines such as economy, sociology, politics, linguistics, anthropology, social psychology, history, human geography and ecology which provide technical instruments of their own as well as their object of study.

Bibliography

Aceves, F. (1997). “La territorialidad. Punto nodal en la intersección espacio urbano-procesos de comunicación-movimiento social”, in Comunicación y Sociedad. No. 30 Mayo, Departamento de Estudios de la Comunicación Social, Mexico: Universidad de Guadalajara. p.p.51-74.

Becerra, F. A. (2003). “Características subyacentes en el desarrollo socioeconómico de la provincia de Cienfuegos durante el período 1987- 2000”, Universidad de Cienfuegos. (Without printer)

Boisier, S. (2001). “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?”, in Madoery, O. & Vázquez, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens. p.p. 25-47.

Correa, R. (1996). “Territorialidad y Corporación: Un Ejemplo”, in: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 86-101.

Correia de Andrade, M. (1996). “Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder local”, in: Territorio: Globalización y Fragmentación. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 102-125.

Geiger, P. (1996). “Des-territorialização e espacialização”. In: Territorio: Globalização e Fragmentação. São Paulo: Editora Hucitec. p.p. 233-246.

Hiernaux, D. & Lindon A. (1993). “El concepto de espacio y el análisis regional”, en *Revista Secuencia*. Mexico: Instituto Dr. José María Luis Mora. p.p. 34-56.

Hirschman, A. O. (1973). *La estrategia del desarrollo económico.* Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Jiménez, G. (2000). “Territorio, cultura e identidades”, in Rosales, R.(coord.). Globalización y regiones en México. Mexico: UNAM.

Klein, J.L. (2006). “Geografía y Desarrollo Local”, in: Hiernaux, D. & Lindon, A. Tratado de Geografía Humana. Barcelona: Anthropos-UAM.

Massey, D. & Tees, P. (1995). “A Place in the World?; Places, Cultures and Globalization”. Oxford: Oxford University Press/Open University.

Moncayo J. E. (2001). “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”, in *Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Montañez, G. & Delgado, O. (1998). “Espacio, territorio y región. Conceptos básicos para un proyecto nacional”, in: Cuadernos de Geografla, Vol. VII, No. 1 -2, Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia.

Moreno, S. (2008). “Desarrollo Regional y Competitividad en México”, in Meixueiro, G. (coord.). Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LX Legislatura. p.p. 17-48.

Myrdal, G. (1979). “Teoría económica y regiones subdesarrolladas”. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Ocampo, L. F. (1996). “Lo Regional Punto de Encuentro” in *Ciudades*, revista de la Red nacional de Investigación Urbana, No. 29, Mexico

Ramírez, B. (1995). “La región y su diferencia: los valles centrales de Querétaro 1940-1990”. Mexico: Universidad

Autónoma Metropolitana–Xochimilco, RNIU.

---------- (1996). “Los Paradigmas contemporáneos en el análisis de la relación Territorio – Sociedad”, en Diseño y Sociedad, No. 6. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco.

---------- (2003). “Modernidad y posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías”. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

Sack, R. (1991). “El significado de territorialidad”, in: Pérez, P. (comp.). Región e historia en México (1700-1850) métodos de análisis regional, UAM: Instituto Mora. p.p. 115-136.Sánchez, J. E. (1992). “Geografía Política”. Madrid: Síntesis.

Seers, D. (1970). “The Meaning of Development”, in Revista Brasileira de Economía, Vol.24, No. 3. Río de Janeiro: Fundaçao Getulio Vargas.

Soja, E. (1989). “Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory”. London: Verso/New Left Books.

Sunkel, O. & Paz, P. (1970). “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo”. Santiago de Chile: Siglo XXI Editores S.A. Mexico: Editorial Universitaria S.A.

Revista de Administración Pública

INAP

Urban Sustainability and territory: challenges faced by the metropolitan public administration in Mexico

Miguel Moreno Plata*

1. Introduction

The following main approaches converge in this essay: central aspects of sustainable development, especially sustainable urban development; governance model to achieve sustainable development and study of the main transformations of urban territories and their relationship to demographic and territorial dynamics of metropolitan cities.

Thus, the main goal is to try and establish the relationship between the complex nature of sustainable development, the contributions of the governance model and current urban processes, as well as some organizational methods from metropolitan public administration, especially in environmental an urban development areas.

The first section deals with the analysis of the main theoretical-methodological models of sustainable development. This thematic axis explores the rationalities found in said model which do not allow the achievement of sustainable development goals by acting under conflicting logics. An example of this is the rationality underlying market economy and the new rationality which contemporary environmental problems need and whose main postulate is sustainable use of environmental goods and services.

Due to the above, the main problem of sustainable development is the construction of a new rationality thanks to the integration, understanding

* PhD in Environmental Law, University of Alicante and holds a Master's Degree in Public Administration, UNAM. He is currently Professor and Researcher of the Political Sciences and Urban Administration Academy in the Mexico City's Autonomous University. Non-tenured professor of the postgraduate Environmental Law and Management program of the Research and Development Center of Michoacan and a member of the National Researchers System CONACYT (level I).

and projection of the dominant logic in each of the dimensions of said paradigm.

The second analysis axis focuses on the study of the sustainability paradigm in urban development areas. From this perspective, the line of reasoning begins with

The unsustainable nature of urban centers due to their high levels of consumption of resources and environmental goods and high production of solid, liquid and gaseous residues. On the other hand, the fourth axis carries out an exploration of the main theoretical coordinates on the governance model to achieve sustainable development. This approach begin with the complex nature of sustainable development processes and picks up the main governance postulates, especially the articulation of association networks and schemes between State, market and society.

In this context, the fifth axis focuses on the analysis of new urbanization processes and their impact on urban territories' organization and functionality in order to provide some elements on the impact of metropolitan and megapolitan processes on cities' governments' and public administrations' organization, especially metropolitan and megapolitan cities. Finally, the sixth axis is dedicated to the study of environmental metropolitan public administration through demographic and territorial dynamics in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico. The conclusions put forward some trends and perspectives on public administration for sustainable development in metropolitan cities and megalopolis.

2. Notes on the sustainable development paradigm

Theorizing on sustainable development is random and complex because of its enormous methodological and epistemological challenges. It is like sailing in troubled waters where it is difficult to set a course for the sustainability ship. This huge theoretical ocean poses the following question: how can we make it possible for this ship to arrive to safe port and sail across the troubled waters of unsustainability? According to this, it is obvious that the consolidation if said rising paradigm basically means the construction of a new rationality: a sustainability rationality. This context brings on the following question: which could be the models of this new rationality? The new rationality's central aspect will be a strictly environmental rationality developed profusely by different authors (Left, 2002). It is also important to include in this paradigm's logic economic, political and social rationality as unavoidable elements of sustainability rationality. This means the main sources of sustainability rationality are derived from this model's dimensions, application areas and principles. Thus, the following sections will analyze some of the existing literature, emphasizing those approaches which have made relevant contributions to the construction of this new rationality.

Other authors like Seghezzo think sustainable development can be theorized into five dimensions. This author states that the limitations of the traditional definition of said model can be lessened by the construction of a theoretical framework whose main coordinates are place, time and people. From this perspective, sustainable development can be seen as the triangle formed by the previous elements. "Place" means three different dimensions: physical, geographical and cultural, the latter is socially constructed place or where the main actors -people- of sustainable development processes live and interact. These "places" are a source of data, identities and behaviors whenever they incorporate cultural, lifestyle and physical and psychological notions. "Permanence" seen as a temporal dimension is the fourth element of this paradigm. On the other hand, "people" are the fifth dimension which springs for the need to correct the exclusion of people –as individual human beings and not as undifferentiated members of society- of the traditional notion of sustainable development.[1]

We agree with those writers who think that reaching a consensus on the definition of sustainable development is not only impossible, but also quite objectionable (Seghezzo, 2009). Indeed, we must add that abovementioned in not only questionable, but not functional to provide effectiveness to said development model. This is why we think that the consolidation of this paradigm lies on the study of the main dimensions and the nature of their interactions, especially from the inherent rationality of sustainable development.

From our point of view, the main problem is not determining the number of dimensions sustainability has. One of the key aspects has to do with the analysis of more or less number of sectors and the analysis of the underlying logic of each one of these dimensions and areas considered as relevant to build this new sustainability rationality.

For the purpose of this essay, we will identify procedural rationality which includes its main coordinates: uncertainty, dynamism, complexity and systems interaction and strategic actors in urban sustainable development processes.[2]

The discussion concerning thermodynamic limits focuses on substituting energy and other goods; a deteriorated environment is characterized by high presence of dissipated materials which are harmful for organisms and biological processes. The "strong sustainability" approach states that there might be other limits, at least on the macro scale, in the substitution of capital and resources and the ability to innovate to widen these limits. From another point of view, other authors seek to contextualize this debate

[1] Seghezzo, L. (2009). "The five dimensions of sustainability", *Environmental Politics*, Vol. 18, issue. 4. p. 540 and 548.

[2] Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosh. p. 2008.

taking into account the fact that our limited knowledge and understanding of natural processes also limits our ability to carry out various restoration and re-concentration activities of disperse materials. In other words, relatively overcoming this restriction depends on knowledge on nature. The current uncertainty on natural processes, the concern for its long-term deterioration can be good reasons to prevent future deterioration, even capital investment in mitigation actions.[3]

Pezzey and Toman think knowledge on physical-biological processes are a source of uncertainty. In this context, the last possible restriction which has been seen in few occasions is the limited human capacity to process information. The amount and speed of acquisition of the necessary knowledge to be aware of materials and energy dissipation through the adoption of new technologies, surpasses what the human brain can achieve. This is an example of "limited rationality" formulated by Herbert Simon which could question the capacity of the neo-classical representation of comprehensive and complex maximization in perfectly foreseeable infinite time.[4]

From this perspective, the main problem to make this concept operative is the analysis of different dimensions of sustainable development, as well as the nature of interactions among these interactions. Different authors think there is a need for a new theoretical framework focused on said approach (Moreno, 2010; Gallopín, 2003). In this sense, there is also the need to establish some constitutive and operational principles of the sustainable development paradigm. The so-called operational principles are the ones which give effectiveness to said model in different application areas, including urban and metropolitan system.

One of the most recurrent problems when theorizing sustainable development and sustainability is the predominance of one-dimensional visions. In other words, there are approaches which emphasize ecological dimension, whereas other lines of discussion state social or economic dimension are more important. So the theoretical position of systems theory becomes fundamentally important. Sustainability seen from a socio-ecological perspective means an analytical approach focused on strong connections between society and nature. Thus, the socio-ecological system is made up by a social (subsystem) factor (or human) which interacts with an ecological (or biophysical) factor, it includes different time and space scales.[5]

---

[3] Pezzey, J. & Toman, M. A. (2002). The Economics of Sustainability: A Review of Journal Articles. Washington: Resources for the future. p. 67-68.

[4] Idem.

[5] Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL. p. 15.

The aforementioned author states that the following are fundamental attributes of socio-ecological systems: resource availability, adaptability and flexibility, homeostasis and responsiveness. If the latter is combined with the "ability to change strategy according to circumstances" it can be linked to adaptability and homeostasis of socio-ecological systems; two main elements stand out:

a) Self-reliance.- refers to the socio-ecological system's ability to regulate its interactions with other systems.
b) Empowering.- this characteristic refers not only to the socio-ecological system's ability to respond to change, but also innovate and induce change in other systems for its own ends and functionality. "It is important to note that this characteristic can be specifically used in the human subsystem, but not the ecological one".[6]

From this perspective, it is interesting to know that the human subsystem is made up by different systems: social, economic, cultural and political. This complexity conditions the possibilities of an effective performance in sustainability areas.

It is also important to note that the traditional idea of sustainable development has serious limitations to give the paradigm some effectiveness. The same problem can be found in the urban sustainability area. We have stated in other studies that this is a congenital limitation, it is born from the pioneer formulation of the institutional area: the one developed by the Brundtland Commission (1987).

3. Urban sustainability

Páez García thinks the most important issue of urban unsustainability is derived from the fact that:

"A city by definition is unsustainable. Sustainability is something temporary, it depends on the energy and ability organizations have to solve their survival-related problems. The growth of urban systems has gone hand in hand with growth of quality of energy sources, reduction of said energy quality makes us think that the scale of complexity achieved by every urban settlement –from a metropolitan area of over 10 million inhabitants to a small city of less than 20,000 inhabitants- needs to be reduced. The reduction or adaptation of complexity or simplification will be expressed in settlement pattern, territorial occupation, use of resources, residue disposal and of course, energy demand".[7] Urban systems truly have a high degree of unsustainability. Nonetheless, this does not mean there cannot

[6] Ibid, p. 20.

[7] Páez, A. (2009). *Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional* (thesis). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México. p. 84.

be proposals for urban sustainability. From this perspective the author's opinion is debatable. The essence of sustainability can be found in long-term horizon that includes the inter-generational relationship between the present and future generations. Maybe it is more convenient to speak of degrees of urban sustainability as a way of planning and measuring quantitative and qualitative approximation of sustainability in urban areas.

It is well-known that cities create growing environmental tensions as a result of the pressure urban systems exercise over environmental goods and services (water, land, raw materials, food, air, energy, etc.) of urban, suburban and rural territory; pollution derived from discharging residues to the natural environment (land, water, atmosphere) or by the expansion of infrastructures and buildings which create the almost irreversible occupation of land which sometimes have great environmental value.[8]

The aformentioned leads us to Camagni's words:

> "…urban sustaintability's model should not be an earthly paradise of ecobiological balance or a city ideally designed…, but a multidimensional archetype, a simplified one, where different functions of a city can be recognized –provision of agglomeration and proximity, accessibility economies and social interaction and network integration with the outside world- and achieving maximum collective wellbeing by positive dynamic-procedural integration (co-evolution) between the natural environment, built environment and cultural heritage, economy (occupation) and society".[9]

Speaking of urban sustainability means, among other things, developing new ways of thinking of cities. In this sense, we can state that the establishment of new action guidelines is urgent to help cities maintain their natural capital on the long run; that is, make them sustainable to certain degree. In this sense, it is also important to recognize that traditional approaches are insufficient to collect and analyze the interdependence between urban society, economic development and the environment. Even though cities affect natural systems beyond their physical limits, "interdependence between urban systems and regional and global environment" is not reflected in urban policies.[10]

Thus, the construction of a new theoretical framework to study these interactions must consider three elements:

---

[8] Yábar, A. (2007). "Cambio climático, ordenación del territorio y sostenibilidad urbana en España" *Observatorio Medioambiental*. vol. 10.

[9] Camagni (op. cit.) p. 205.

[10] Alberti, M. (1996). "Measuring urban sustainability". *Environmental Impact Assessment Review*. Issue 16, p. 381. New York.

a) Key variables to describe urban and environmental systems and their interrelationships;
b) Measures and criteria to evaluate model interrelationships;
c) Feedback mechanisms to evaluate systems' operation to generate solutions for urban individual and institutional communities.[11]

It is also important to give fair warning that there is no consensus on the definition of sustainability. This also happens with the concept of urban sustainability. The definition depends on the analyzed dimension. We also consider important to start from an approach which studies the interactions between urban systems, systems, environmental processes, as well as economic, social and political structure.

Thus, our first idea is that a city is intrinsically unsustainable. In other words, the sustainability of urban systems becomes impossible without a sustainable demand for environmental goods and services in global and regional areas: "Interdependence between cities and global environment means that if cities achieve local sustainability, this will not mean they will be globally [and regionally] sustainable. In fact, cities can achieve a nice environmental condition in the short term but make an unsustainable demand of natural resources someplace and export residues to other regions".[12] From this perspective, three conditions are needed to take a city into sustainability: Firstly, the adoption of the best available technology to minimize environmental impact on urban systems; secondly, assume this city has exceeded its territory's maximum carrying capacity and it imports carrying capacity from other regions and bases its ecological support on these regions; thirdly, this city needs to compensate the import of environmental goods and services through the subtraction of capacity and ecological production of other regions and the exportation of waste to these territories.[13]

This assertion takes us to the following reflection: in the last couple of days there has been a growing interest in regions as places of action for sustainable development. This regional approach includes regional strategies of management and conservation of natural resources, acknowledging the need to study species, habitats and interrelationships between different types of habitat, flows of natural, social and economic processes through jurisdictional borders. These social and ecological interdependences bring about the need to have regional analysis frameworks for sustainable development, including the identification on a regional scale of jurisdictions which reflects the community of interests and interactions and management of consequences. Thus, the latter also means systematic identification of the most important regions for

[11] Ibid, p. 382.
[12] Ibid, p. 383.
[13] Ibid, p. 384.

environmental governance and effective and efficient management of the environment for sustainability.[14]

From this perspective, territory is seen as space where social, economic and environmental management relationships take place with the national and international institutional framework. The following question ensues: is it necessary to rethink the territory-environment relationship? Or better yet, is it necessary to rethink the territory-sustainable development relationship? The answer seems to be positive; the 21st Agenda (1992) put forward the need to have local sustainable development.[15]

4. Governance to achieve sustainable development

It is important to note the diversity of governance approaches. Due to the nature of this essay we will only mention some of the most common and important elements of said approach:

"The adoption of the concept of governance as an instrument to collectively define goals has different implications on the role played by [public] administration. In descriptive terms, turning to governance means the government is no longer part of a hierarchical and organizing State which rules based on its own authority and becomes part of a facilitator State".[16]

The main contribution of the governance model is the ability to articulate civil society networks and market to increase the ability to solve public problems in areas or zones where said institutions interact. This model includes the implementation of creative forms of institutional design through the participation of non-government actors, but acknowledging the central role the government has in policies process.[17]

The substance of the governance model has an evaluative dimension (teleological) and a factual one (causal technical). On the one hand it is the process to define the desired social future: social agenda (social goals). On the other hand, it is the process to define how work will be divided, how authority will be distributed among state, social and economic agents (formulation of laws, public policies, budget, etc.). From this perspective,

[14] Stratford, E., Davidson, J., Lockwood, M., Griffith, R. & Curtis, A. (2007). "Sustainable development and good governance: the 'big ideas' influencing Australian NRM", Report No. 3 of the project pathways to good practice in regional NRM governance. University of Tasmania. p. 14 y 15.

[15] Roble, M. (2011). "La necesidad de repensar la relación territorio y ambiente. Una introducción a la aproximación metodológica". Territorio y ambiente: aproximaciones metodológicas. Mexico: siglo veintiuno editores. p. 7 y 11.

[16] Peters, B. G. (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" in Pardo, M. C. (Comp.) *De la administración pública a la gobernanza*. Mexico: El Colegio de México. p. 85.

[17] Ibid, p. 95.

governance is a process to direct society and is based on principles, rules, procedures and practices to collectively decide common goals.[18]

Consequently, "governance is an institutional technical structured process" in the definition and conduction of society. Thus, "governance is a great process which encompasses government action and limits (organizes, structures) governmental exercise: its roles, powers, instruments and scope, the way it manages itself and others".[19]

To transition unto sustainable development we have the following theoretical bases and basic principles:

- Consider simultaneously different fields (multi-field), different scale levels (multilevel) and different system states (multiphase).
- Adopt a long-term perspective (25 years or more) as framework to short-term actions.
- Have an approach focused on the intervention of dozens of actors.
- Use retrospective analysis to reconcile uncertainty and plan the unexpected
- Focus on social learning through the learning-by-doing and doing-by-learning.[20]

From the governance perspective, current disagreements are an essential part of sustainable development; however, they complicate and limit said model's effectiveness: there are different sustainable development ideas for different actors and sectors (energy, transportation, agriculture, food systems, and residues). Sustainable development requires technology, institutions and lines of thought. Sustainable development needs greater capacity for reflection and an adaptation framework to formulate instrumentation options. To avoid regrettable and disappointing results, development policies must have a natural evaluation and adaptation capacity based on reflexive direction and government systems focused on continuous learning for policy processes instead of being focused on control to achieve and maximize some results.[21]

Sustainable development requires reflexiveness. The approach which favors reflexive governance is transition management which has the following elements:

---

[18] Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. p. 90 and 91.

[19] Ibid, p. 93.

[20] Loorbach, A. (n/d). "Governance for sustainability". *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2, p. 2.

[21] Kemp, R. & Martens, P. (n/d). "Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved?". *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2, p. 10.

- Development of sustainability visions and establishment of goals to achieve sustainable societies.
- Design of transition agendas towards sustainability.
- Creation, organization and development of transition areas (for innovative actors) and normal politics areas.
- The use of transition experiments and programs for an innovative system.
- Monitoring and evaluation of transition process.
- Creation and maintenance of public support.
- Use of learning goals and trust in learning and adaptation circles.[22]

It is true that the transition management concept is a governance approach based on different lines of thought regarding governance and political studies; however, its comprehensive character, its explicit connection to systems theories and complexity and its explicit use of sustainable development as its main guide make it a new governance approach. The basic philosophy underlying transition management is that anticipation and adaptation used as essential elements of sustainable development come from a macro-vision of sustainability, taking advantage of micro-level initiatives which affect the meso-regime. Thus, the rationality which supports this approach is fundamentally different from approaches based solely on government or market action. Therefore, transition management can be seen as a new community governance proposal or an area between government and market which opens the door to long-term reflection, innovation, social learning and the strategic formulation of collective sustainability goals. From this perspective, transition management is a new governance concept which combines the strengths of top-down and bottom-up approaches without become hierarchical and strict or too free-floating. [23]

In this context it is important to repeat that transition management is based on the preexisting elements of existing theories:

a) Formulation of policies for different actors.
b) Long-term policies, collective goals, adjustment and anticipation.
c) Construction of agendas.
d) Experimentation and innovation.
e) Evaluation, adaptation and reflexiveness.
f) Divulgation of knowledge and learning.

From this perspective, the conceptual framework of transition management distinguishes different types of activities related to the abstraction of the problem, timeline and the system's appropriate level. Therefore, specific

[22] Ibíd, p. 10 y 11.

[23] Loorbach, A. (2007). *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International books. p. 79, 82 and 84.

contributions of transition management are strategy, tactic and operation of governance activities.[24]

5. New urbanization processes: transmutation and new features of territory and space

The first decade of the 21st century has been witness of dramatic social, economic, technological and political change. It is true that these changes had their origin in the last decades of the 20th century; the changes have been accelerated in the last couple of years and are based on economic globalization and scientific and technological revolution, making the emergence of Information and Communications Technologies (ICT).

In this context, the emergence of the postindustrial society has promoted new worldwide urbanization processes in highly industrialized countries and emerging nations. The result is a postmodern, post-fordiand and post-keynesian metropolis; these post-metropolitan transition has moved forward with different rhythms and depths in the planet's diverse regions. Nonetheless, everyone agrees that current urban transformation has been the most dramatic in the world's urbanization history; it is also possible to pinpoint the existence of a transition between the modern metropolis and the postmodern metropolis which could lead us to a new urban revolution.[25]

The new era of information has created the so-called hyperreality. Persuasive networks of virtual reality, artificial intelligence, netscapes, cyber-space communications and digital communities seem to evaporate the solid materialities of urban space. This brings on two phenomena known as deterritorialization and reterritorialization. The first one refers to the growing weakness of ties to places; that is, communities and cultures which have been territorially defined and include homes, neighborhoods and towns or cities, metropolis, region and Nation State. However, reterritorialization has created new ways and combinations of territorial identity and social space. Thus, postmetropolitan transition can also be described as an implosion and explosion of the forms of contemporary cities.[26]

This change in classification forms of urban centers has had different ones: conurbation, metropolitan area, metropolitan region, megacity and megalopolis. In sum, modern transformations of metropolis can be understood as a construction process of space forms thanks to successive leaps in organization:

---

[24] Ibíd, 88 and 103.

[25] Soja, E. (2008). *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños. p. 220.

[26] Ibíd, p. 223 and 224.

- The creation of metropolitan areas which meant pushing the limits of the continuous and compact traditional city.
- Polinuclear city-region which refers to the widening of interaction forms and overcoming the simple dependence relationship of metropolitan nucleuses.
- Post-metropolitan territory which begins the fractal organization of territory made up of great supra-regional development axes.[27]

In this context, mega-city is territorial demonstration of great concentration of population in urban areas. Different quantitative and qualitative definitions of mega-cities have been put forward. The United Nations defines mega-cities as urban centers with more than 8 million inhabitants and an additional criteria of spatial concentration: demographic density of 2000 inhabitants per square kilometer.[28]

Another concept used to refer to great spaces which result from adding great cities to the Megalopolis which means combination of metropolitan areas, its expansion leads to the integration of other metropolitan regions.[29] These changes in social, economic and technological structure make it necessary to re-conceptualize new urbanization processes.

According to Ascher (2007), the third urban revolution is characterized by 5 important changes: metapolizaton, transformation of urban mobility systems, creation of individual space-times, redefinition of the relationships between individual, collective and general interests and new risk relationships. This essay will focus on the first element. Metapolization has a double metropolization and deformation process of new types of urban territories: the so-called “metapolis”. From this perspective, metropolization is an attempt to concentrate human and material riches within the most important agglomerations; it relies more and more on the development of means of transportation and storage of goods, information and people and ICTs. This process gives birth to the metapolis; that is, huge, extensive and discontinuous, heterogeneous and multipolarized conurbations. This process’s consequence is that limits and physical and social differences between the country and the city are more and more imprecise; a “dilation” of urban territories into rural ones happens. This poses very important questions: what should we do with the notion of limits? How should we conceive space when differences between urban and rural become diffused?[30]

---

[27] Ezquiaga, J.M. (n/d). “La condición contemporánea del espacio urbano”, Temas para el debate, No. 185, p. 191.

[28] Olcina, J. (n/d). “Megaciudades: espacios de relación, contradicción, conflicto y riesgo”. Investigaciones geográficas, No. 54, p. 177.

[29] Ibid, p. 178.

[30] Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, second edition. p. 56 and 57.

From this perspective it would also be interesting to ask ourselves this: what is the impact of metapolization on government organization and operation and public administration of the territorial matrix?

6. Demographic dynamics and public administration challenges for sustainable urban development in Mexico

Mexico is a predominantly urban and metropolitan country. The results of the 2010 Population and Housing Census, CONAPO (Spanish: National Population Council) established the existence of 59 metropolitan areas where 63.8 million people live; that is, 56.8% of the national population lives in 367 metropolitan municipalities and delegations of the Federal District.[31]

On the other hand, the dynamics of Mexican cities can be associated to five strategic urban sustainable development vectors: population, employment, water, traditional basic services (electricity, drinking water and sewage) and basic modern services (computers, Internet and cellphones).[32]

The environmental sustainability agenda for the Metropolitan Area of the Valley of Mexico adopted as transversal axis Climatic Change, directly linking it to urgent environmental issues (solid, water, air residues and land use). This thematic framework foresees the integration of mitigation and adaptation actions to climatic change in air quality management, urban solid residues management, supply and sustainable management of urban use water and regulation of land use.[33]

The metropolitan approach allows us to influence the definition of environmental policies with broader territorial character: regional. Under this line of thinking, the Agenda affects the regional development (Federal District, State of Mexico and Hidalgo) and implementation of the Special Climate Change Program (PECC; Spanish: Programa Especial de Cambio Climático) of the Federal Government.[34]

Two mechanisms are established to develop institutional capacities for the integration and implementation of the Environmental Agenda:

---

[31] National Population Council. (n/d) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Mexico: CONAPO, INEGI, p. 14.

[32] Garrocho, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Mexico: El Colegio Mexiquense, CONAPO. p. 23.

[33] Metropolitan Environmental Commission. (2010). *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*. Mexico. p. 8.

[34] Idem.

For the Metropolitan Area of the Valley of Mexico and the participation of the State of Mexico, Hidalgo, the Federal District and the federal government, the following coordination agencies have been constituted:

- Metropolitan Area Water and Sewerage Commission (CADAM; Spanish: Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana), 1994;
- Commission for Transport and Highway Administration (COMETRAVI; Spanish: Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad), 1994;
- Metropolitan Public Safety Commission and Law Enforcement (Spanish: Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia), 1994;
- Metropolitan Commission for Human Settlements (COMETAH; Spanish: Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos), 1995;
- Metropolitan Environmental Commission (CAM; Spanish: Comisión Ambiental Metropolitana), 1996;
- Metropolitan Commission for Civil Protection (Spanish: Comisión Metropolitana de Protección Civil) 2000, and
- Metropolitan Coordination Executive Committee (Spanish: Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana), 2000.

a) Metropolitan Environmental Commission

On January 8th 1992, the Official Journal of the Federation published the Presidential Decree which authorized the creation of the Commission for the Prevention and Control of Air Pollution in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (Spanish: Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México). This Commission was in charge of defining and coordinating policies, programs and actions against environmental pollution in agencies and bodies of the federal public administration of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico.

On September 13th 1996 an agreement was signed by the federal government –the Federal District Department (DDF; Spanish: Departamento del Distrito Federal)- and the government of the State of Mexico and on September 17th 1996, the Official Journal of the Federation published the agreement to create the Metropolitan Environmental Commission (CAM). Thus, CAM is a coordination agency to plan and execute environmental protection, preservation and restoration of ecological balance actions in the conurbated area bordering the Federal District Several days ago, the President, governors of six states, the Head of Government of the Federal District announced the creation of the Environmental Commission for the Megalopolis (CAME; Spanish: Comisión Ambiental de la Megalópolis) to

substitute the Metropolitan Environmental Commission. CAME will be in charge of the central region made up of 16 delegations of the Federal District and 224 municipalities:

- 16 political delegations of the Federal District.
- 80 municipalities of the State of Mexico.
- 29 municipalities of Hidalgo.
- 33 municipalities of Morelos.
- 22 municipalities of Puebla.
- 60 municipalities of Tlaxcala.

This Commission intends to improve articulation of environmental policies in regional urban areas, including policies to standardize vehicular verification systems, equipment and levels to enact environmental contingencies in the Megalopolis.[35]

b) Expansion of the metropolitan area in the Valley of Mexico.

The City of Mexico and its metropolitan area are characterized by a demographic dynamic and transformations in territorial expansion from the city to the periphery. Recent history uses Metropolitan Area of Mexico City, Metropolitan Area of the Valley of Mexico concepts and most recently Megalopolis of the central region made up of metropolitan areas of Pachuca, Toluca, Cuernavaca, Puebla and Tlaxcala; all of which are associated to the expansion process of the central City.[36]

Acoording to the agreement to constitute the Metropolitan Environmental Commission, Mexico City's conurbated area is made up by 16 delegations of the Federal District and 18 municipalities of the State of Mexico.

Om January 23rd 2006 a Declaration was published in the Journal of the Government of the State of Mexico stating that the State of Mexico's and the Federal District's governments decided that the Metropolitan Area of the Valley of Mexico would be formed by 16 delegations of the Federal District and 59 municipalities of the State of Mexico. From this perspective, this declaration states that the Metropolitan Area of the Valley of Mexico is an instrument to unify, conceptualize and integrate common metropolitan plans, programs and actions in a harmonious and coordinated manner. On June 17th 2008, the State of Mexico, the Federal District and the State of Hidalgo signed the first declaration to widen territorial planning and

[35] Presidency of the Republic. Retrived on August 25th 2013 from http://www.presidencia.gob.mx.

[36] Esquivel, M. T., Flores, R. & Ponce, G. (2006). "Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México" Espacios Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno. Mexico: Red Nacional de Investigación Urbana. p. 17.

study of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM) and 29 municipalities of the State of Hidalgo were added to it.

7. Conclusions

The sustainable development paradigm has serious limitations in its implementation in several areas, including cities. A strategy used is an approached based on interactions between urban systems and those located beyond urban territory. This means the opportunities to achieve sustainable urban development depend on regional, national and global relationships established with socioeconomic and natural systems.

Nonetheless, achieving urban development requires new institutional framework, including government and public administration; especially those of metropolitan cities and megapolitan cities. The emergence of new public administration approaches makes the governance model have some essential elements to promote the emergence of new organizational and operational forms to achieve sustainable societies.

In this context, the first goal is to achieve sustainable development in all areas, including urban development. This also requires taking into account cities' transformations, especially in megalopolis, because of the impact of ICTs.

The administration of Mexican metropolitan areas is basically based on mechanisms associated to intergovernmental coordination, especially in urban planning areas which is not enough to achieve goals related to sustainable development. The Metropolitan Area of the Valley of Mexico shows some of the limitations and malfunctions of institutions in charge of coordinating demands elated to sustainable development.

Bibliography

Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Alberti, M. (1996). "Measuring urban sustainability". *Environmental Impact Assessment Review*. Issue 16. New York

Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial, second edition

Martínez, B. & Andrea, D. (2011). "Frenando el cambio climático en la web 2.0". Universidad Oberta de Catalunya (UOC), Barcelona. Retrieved on September 26th 2011 from http://mundointernet.es/IMG/.

Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosh.

Esquivel, M. T., Flores, R. & Ponce, G. (2006). "Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México" Espacios

Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno. Mexico: Red Nacional de Investigación Urbana.

Ezquiaga, J.M. (n/d). "La condición contemporánea del espacio urbano", Temas para el debate, No. 185.

Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*. Santiago de Chile: CEPAL.

Garrocho, C. (2013). *Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI. Cinco vectores clave para el desarrollo sostenible*. Mexico: El Colegio Mexiquense, CONAPO. p. 23.

Kemp, R. & Martens, P. (n/d). "Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved?". *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2.

Loorbach, A. (n/d). "Governance for sustainability". *Sustainability: Science, Practice, & Policy*, volume 3, Issue 2.

---------- (2007). *Transition Management. New mode of governance for sustainable development*. Utrecht: International books. p. 79, 82 and 84..

Metropolitan Environmental Commission. (2010). *Agenda de Sustentabilidad Ambiental para la Zona Metropolitana del Valle de México*. Mexico.

National Population Council. (n/d) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Mexico: CONAPO, INEGI,

Olcina, J. (n/d). "Megaciudades: espacios de relación, contradicción, conflicto y riesgo". Investigaciones geográficas, No. 54.

Páez, A. (2009). *Sostenibilidad urbana y transición energética: un desafío institucional* (thesis). Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.

Peters, B. G. (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" in Pardo, M. C. (Comp.) *De la administración pública a la gobernanza*. Mexico: El Colegio de México.

Pezzey, J. & Toman, M. A. (2002). The Economics of Sustainability: A Review of Journal Articles. Washington: Resources for the future.

Presidency of the Republic. Retrived on August 25th 2013 from http:// www.presidencia.gob.mx.

Roble, M. (2011). "La necesidad de repensar la relación territorio y ambiente. Una introducción a la aproximación metodológica". Territorio y ambiente: aproximaciones metodológicas. Mexico: siglo veintiuno editores.

Seghezzo, L. (2009). "The five dimensions of sustainability", *Environmental Politics*, Vol. 18, issue. 4. p. 540 and 548.

pp. 539-556.

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis: Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Stratford, E., Davidson, J., Lockwood, M., Griffith, R. & Curtis, A. (2007). "Sustainable development and good governance: the 'big ideas'

influencing Australian NRM", Report No. 3 of the project pathways to good practice in regional NRM governance. University of Tasmania.
Yábar, A. (2007). "Cambio climático, ordenación del territorio y sostenibilidad urbana en España" *Observatorio Medioambiental*. vol. 10.

Revista de Administración Pública

INAP

Melgoza, D. (2012). **Democratic Metropolitan Governance and effective federalism**. (Spanish: Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz). Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública.

Summary of the book's main contributions.

Doctor Manuel Perló Cohen[1] mentions that the author's work brings up the matter of democratic metropolitan governance for discussion. Every chapter of the author's book takes us on a didactic and well-documented journey through the national metropolitan context. It studies different schools of thoughts which have been in charge of metropolitan governance, management and planning and it finally presents his proposals regarding effective federalism and the construction of a metropolitan culture.

Melgoza inequeivcably proves that we are a metropolitan country and also that different institutional and planning efforts have been made to face this reality which have not yielded the expected results these past few decades. The Metropolitan Area of the Valley of Mexico (ZMVM; Spanish: Zona Metropolitana del Valle de México), the main focus of this research, exhibits a variety of mobility, sustainability, efficiency and equity problems which have brought on an absence of metropolitan policies; nonetheless, David Melgoza is not satisfied by a strict analysis of fact, he also suggests some alternatives.

The main idea is that legal coercive measures which force public actors to coordinate themselves are not enough; the alternative should include the construction of a metropolitan culture which actively promotes awareness, execution of agreements and society's wholehearted participation.

Doctor José Antonio Rosique Cañas[2] mentions that Melgoza's book allowed him to corroborate the complexity caused by ZMVM's problems management, the urban-demographic overflowing of the nation's capital and conurbation of administrative-legal territories whose governability

[1] Manuel Perló Cohen, Back Cover blurb of this book.

[2] There is no bibliographic information for this footnote.

belongs to other states; all of the aforementioned requires institutional development, as well as deep transformations to solve these challenges.

This situation, which includes managing different scales and problems of public management and metropolitan policies, can be seen as simple because Melgoza achieves to explain urban problems and their solutions in a clear manner. He also does not forget to recognize the historical essence and institutional importance of federalism which gives different government levels some structure; but also mentions the urgent need to include scientifically-based ideas which could multiply state bodies with jurisdiction within the metropolitan area, promote efficient actions and much needed positive results for one of the world's biggest metropolis. The latter is a space where elements of inequality, poverty, economic polarization, cultural diversity, environmental and territorial fragmentation and also development opportunities coexist.

This book builds an interesting and original approach to assertively introduce us into the metropolitan phenomenon and also examines and discusses the strategies proposed by the author to face ZMVM's challenges: comprehensive planning, intergovernmental coordination, governance; all of them based on a metropolitan culture which is part of an efficient federalism.

Melgoza states the ZMVM, like other metropolis, synthetizes the most pressing problems of contemporary societies of the early 21st century: poverty, unemployment and underemployment; crime; insufficient water resources; inefficient use of energy, and incorrect management of huge quantities of solid residues; which brings environmental pollution (soil, air, water) and health problems. These problems which are associated to urban mobility limit the metropolis's competitiveness and weaken the quality of its environment and of its human capital.

It is also important to mention that ZMVM's population and infrastructure have been forced to endure damages caused by natural phenomena: demographic growth and greater population density, migratory movements and territorial disorder, all of which reflects absence of planning, insufficient prevention and control of irregular settlements.

The 108 political-legal and administrative, municipal, delegational, state and federal bodies make the ZMVM the most complex area of the country; this is why it needs a comprehensive, transversal and articulated vision to strengthen intergovernmental relationships (RIG, Spanish: relaciones intergubernamentales) in order to promote this metropolis's sustainable development.

Nonetheless, this vision, coordination and planning amongst ZMVM's bodies, advances made in metropolitan regulation and in the implementation of plans, programs and actions intended to solve these problems have been insufficient. In this sense, the author considers there is a governability deficit. This is disturbing because this deficiency can become a governability crisis which can result into a situation of total ungovernability. Thus, governability becomes one of the most important challenges.

Ergo, the author suggests improving governability through comprehensive planning, adequate coordination and effective intergovernmental relationships, as well as governance-oriented participation of citizens; all of which promotes a sustainable development-oriented metropolitan culture as well as an efficient federalism.

He formulates a *construct* of what the metropolitan culture is and what it should be: taking care of water and environmental resources; vehicular safety culture; adequate civil protection culture, legality culture; all of which are based on pluricultural ideas that promote society's active participation in the building of a better coexistence and quality of life.

This means democratic governability which includes citizen participation in decision-making processes of rulers and legislators, to make everyone responsible for the development of metropolitan areas thanks to the establishment of synergy amongst them in order to improve government actions in all levels of government and the relevant legislation. It should also include comprehensive development of public administration which comprises plans, programs and strategies which will improve the population's quality of life and address the following areas: education, health, quality public services, development opportunities, public transportation and road infrastructure, recreation, sports, social inclusion, food, decent and sustainable housing, public security and administration of justice, economic development, social development and cultural development.

The book consists of eight chapters (the author is careful enough to include a cover for each one of them so that the reader can imagine their content) and a section which includes considerations and suggestions to improve metropolitan democratic governability and an efficient federalism; or as the author states make metropolitan management more efficient.

José R. Castelazo[3] believes that David Melgoza offers a series of proposals to make ZMVM better; the latter considered as "the heart of economic, political, social and cultural life of the Mexican Republic" and an "example of the innovative character needed to achieve governability" in this area; this is "the concept of "metropolitan culture" which has to be promoted

[3] Castelazo, J. R. "Presentation" in this book. p.p 20-21.

in governments and societies". This book invites us to thoroughly think about comprehensive planning, due to the fact that Melgoza is "a pioneer regarding comprehensive planning, he emphasizes the importance of metropolitan culture as a means to achieve governments with metropolitan vision".

Revista de Administración Pública

INAP

RESÚMENES

Desarrollo territorial: Política integral. David Melgoza Mora

Debido a las diversas categorías que se han elaborado acerca del territorio, es necesario contar con un concepto integrador, el cual armonice lo urbano y lo rural, permita sistematizar, articular y dar sentido integral a una política de Estado, me refiero al "desarrollo territorial". En ese sentido, contribuir al propósito de contar con una política integral que promueva el ordenamiento permanente y planificado del territorio nacional, razón de ser de la SEDATU. Con el fin de institucionalizar al desarrollo territorial nos apoyamos en las visiones de organismos internacionales. Se advierten los retos del desarrollo territorial en México; el cuidado que debe tener el diseño, estructura organizacional, presupuesto y visión para cumplir con la razón de ser de la SEDATU. Se propone la pertinencia de establecer una política integral del uso del suelo; crear la Ley General de Desarrollo Territorial, y la Procuraduría Federal del Desarrollo Territorial; conformar el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y sus homólogos estatales.

Palabras clave: Desarrollo territorial, ordenamiento territorial, política integral y administración pública.

Política territorial y metropolitana para el impulso al desarrollo de México. Francisco Covarrubias Gaitán

Se desarrollan y analizan los siguientes temas: La naturaleza de las ciudades y metrópolis en la globalización y los fenómenos de urbanización y metropolización a nivel mundial y nacional; la necesidad de fortalecer los programas, acciones e instrumentos para el ordenamiento territorial, como un componente del desarrollo nacional, y la necesidad de un modelo mexicano que incorpore la variable territorial; el impulso a las metrópolis y ciudades en sus funciones productivas y como generadoras de bienestar y en sus estructuras de gobernanza; y la importancia de las metrópolis y de los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, que aseguren la concurrencia y la coordinación y fortalezcan su desarrollo.

Palabras clave: Urbanización, metropolización, ordenamiento territorial y desarrollo.

Bases para una Política Nacional de Suelo. Alfonso Iracheta Cenecorta

En el texto se presenta un análisis de los problemas de suelo urbano que enfrenta México, enfatizando que el país es eminentemente urbano y no obstante, carece de políticas de suelo y urbanas en general adecuadas. Analiza, igualmente, lo que denomino la crisis de las instituciones públicas responsables de orientar y controlar el desarrollo urbano, enfatizando las relativas al suelo urbano y en particular la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Un tercer análisis se orienta a los retos del sector "suelo urbano", destacando la condición de mercancía de este bien y la pérdida de su función social que le asignó el texto constitucional. La segunda parte se dedica a proponer algunas orientaciones que permitan conformar una Política Nacional de Suelo, destacando la necesaria coordinación interinstitucional; la conformación de reservas territoriales; la recomposición de la normatividad y las prácticas de regularización. Finalmente, se propone un conjunto de instrumentos que permitirían ejecutar la política nacional propuesta: una nueva institucionalidad para atender los problemas del suelo; nuevas fuentes de recursos para financiar los programas que el país requiere, culminando con una reflexión final sobre lo que considero debe hacerse en esta materia.

*Palabras clave***:** Suelo urbano, política nacional, instituciones públicas.

Ordenación del territorio y desarrollo metropolitano en México. María Eugenia Negrete Salas

Los problemas metropolitanos son muy complejos y el buen gobierno de estos espacios constituye un reto para las autoridades encargadas de hacer de estas grandes ciudades sitios privilegiados para el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes. Aquí se describe el panorama actual del desarrollo metropolitano del país, los avances y esfuerzos que se han emprendido frente a la diversidad creciente de necesidades, económicas, sociales y ambientales, particularmente en el ámbito de la planificación territorial. Se revisan críticamente los principales instrumentos de nuestro sistema de planificación y se plantea la necesidad impostergable de llevar a cabo un proceso responsable y con visión de largo plazo para normar la Ordenación del Territorio, en donde se inserte de manera articulada y armónica la escala metropolitana. Su diseño y construcción deben permitir la flexibilidad requerida para incorporar nuevos temas que nos permitan avanzar en el objetivo de un desarrollo territorial incluyente, eficiente y sostenible. En este proceso, los diversos mecanismos de cooperación **íntermunicipal** jugarán un papel preponderante.

*Palabras clave***:** Ordenación territorial, planificación, gestión metropolitana.

Cuenca de México: la construcción institucional del territorio. Antonio Rosique Cañas

El *medio ambiente natural* dio vida a la especie humana hace un millón de años; conforme ésta evolucionó, convirtió ese hábitat en su *territorio*, aprovechando los recursos bióticos y abióticos; luego, en su tránsito hacia la civilización, fue lugar central de sus actividades hasta crear el *espacio urbano*, uno de los inventos más importantes de la humanidad. Dada su tendencia al *sinecismo* ese espacio se convierte en ciudad (*medio ambiente artificial*), origen de instituciones (*medio ambiente social y cultural*). La construcción del territorio, es el objeto de la *geohistoria*; basado en ella, se busca el sentido histórico e institucional de la Cuenca de México, en tanto refugio milenario de muchos grupos humanos, entre ellos, los aztecas, quienes fundaron allí la "Gran Tenochtitlan", mismo lugar donde hoy está asentada la Zona Metropolitana del Valle de México con serios problemas de sustentabilidad y calidad de vida para sus 21 millones de habitantes.

*Palabras clave***:** Territorio, geohistoria, sinecismo, espacio urbano, instituciones.

Precisiones conceptuales acerca del desarrollo territorial. Antonio Inoue Cervantes

El desarrollo de un Estado es un asunto recurrentemente analizado desde diferentes disciplinas. Las investigaciones territoriales plantean concepciones como: "desarrollo endógeno/exógeno" y "desarrollo rural/ metropolitano". Estas variantes hacen referencia al *"desarrollo territorial"*. El territorio es un constructo social resultado de prácticas que tienen los miembros del grupo que lo constituye. Lejos de ser neutral el territorio ejerce mediante estrategias múltiples relacionadas con organización territorial, su uso específico y el proveer sentido social. El desarrollo territorial da cuenta de la diversidad y evidencia la complejidad y las tendencias contradictorias entre lo local y lo global con sus lógicas de desarrollo diferenciadas. El análisis de estas dinámicas sociales configuran un campo de conocimiento interdisciplinario que se nutre de métodos, técnicas, ángulos de análisis de diferentes disciplinas como la economía, sociología, política, lingüística, antropología, sicología social, historia, geografía humana, ecología, las cuales aportan su propio instrumento técnico más que su objeto de estudio.

Palabras clave: Territorio, desarrollo, desarrollo territorial.

Sostenibilidad urbana y territorio: Los retos de la administración pública metropolitana en México. Miguel Moreno Plata

Este artículo aporta algunos elementos de análisis para el abordaje interdisciplinario sobre los retos y perspectivas de la administración pública contemporánea ante la necesidad de acelerar la transición hacia el desarrollo sostenible, particularmente en el caso de las megalópolis. Para ello, se aborda el paradigma del desarrollo sostenible, con énfasis en el enfoque de sistemas socio-ecológicos y el estudio del nuevo modelo de gobernanza para la gestión de la transición hacia la sostenibilidad. Otras perspectivas de análisis, son las teorías asociadas con la revolución urbana en curso, caracterizada por la insostenibilidad de los sistemas urbanos y la irrupción de las nuevas tecnologías de la información, además de los factores demográficos y territoriales que redimensionan los espacios urbanos. Estos ejes de análisis permiten establecer la necesidad de un nuevo andamiaje institucional para acelerar la transición al desarrollo sostenible, como lo evidencia el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Palabras clave: administración pública, desarrollo sostenible, megalópolis, área metropolitana, gobernanza

ABSTRACTS

Territorial development: a comprehensive policy. David Melgoza Mora

Different categories have been assigned to territory; thus, it is necessary to have a comprehensive concept to harmonize urban and rural areas, to organize, articulate and give meaning to State "territorial development" policy. The creation of the Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Development (SEDATU; Spanish: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) will help this comprehensive policy to promote permanent organization and national territorial planning. Our efforts to institutionalize territorial development is based on the experiences of international bodies. Mexico faces territorial development challenges and must be careful in its design, organizational structure and budget and actions to achieve SEDATUs goals. It is important to establish a comprehensive land use policy, create the Territorial Development Law (Spanish: Ley General de Desarrollo Territorial) and the Territorial Development National Council and similar state bodies.

Keywords: *Territorial development, Territorial planning, comprehensive policy and public administration.*

Development factors: Territory and metropolis. Francisco Covarrubias Gaitán

The following topics are analyzed: the nature of cities and metropolis within globalization and world and national urbanization and metropolization phenomena; the need to strengthen territorial planning programs, actions and instruments as an important national development factor and the need to have a Mexican model which includes territory as a variable; promoting productive operations in metropolis and cities to generate welfare and governance structure; importance of metropolis and legal, administrative, financial instruments to ensure concurrence, coordination and strengthen its development.

Keywords: Urbanization, metropolization, territorial planning and development.

Bases for a national land policy. Alfonso Iracheta Cenecorta

This essay analyzes urban land problems in Mexico, which is eminently urban and lacks appropriate land and urban policies. It also analyzes the crises of public institutions in charge of guiding and controlling urban development -especially urban land issues- such as the Commission for the Regularization of Land Tenure (CORETT; Spanish: Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra). The third analyzed topic is "urban land" challenges, this good is seen as merchandise and has lost its constitutionally endowed social characteristic. The second section makes some suggestions to create a National Land Policy, making interinstitutional coordination; creation of territorial reserves; recomposition of regulations and regularization practices a real need. Finally, a set of instruments to execute this national policy is put forward: new institutionality to address land problems; new resources to finance the country's programs and some final thoughts on what need to be done.

Keywords: *Urban land, national policy, public institutions.*

Territorial planning and metropolitan development in Mexico. María Eugenia Negrete Salas

Metropolitan problems are very complex and an appropriate management of these spaces is a real challenge for authorities in charge of making these great cities into privileged development areas and high-quality of life spaces. The current panorama of the country's metropolitan development is described, as well as the efforts and breakthroughs on the growing diversity of economic, social and environmental needs, especially in territorial planning

areas. A thorough revision of the main planning instruments is conducted and there is an unavoidable need to carry out a long-term responsible process to regulate Territorial Organization, especially metropolitan areas in an articulate and harmonic way. Its design and construction should be flexible to include new topics to achieve inclusive, efficient and sustainable territorial development. Different intermunicipal cooperation mechanisms will have a key role in this process.

Keywords: *Territorial organization, planning and metropolitan management.*

Basin of Mexico: the institutional construction of this territory. Antonio Rosique Cañas

Natural environment gave birth to the human species a million years ago; thanks to its evolution it turned this habitat into its *territory* and took advantage of biotic and abiotic resources. As it journeyed into civilization, it became important to create *urban spaces*, one of humanity's most important inventions. Synecism turned this space into a city (*artificial environment*) and gave birth to institutions (*social and cultural environment*). The construction of territory, *geohistory's* object of study which looks for historical and institutional sense of the Basin of Mexico. The latter has been the thousand-year shelter for a lot of human groups, such as the Aztecs who founded the "Great Tenochtitlan" where the Metropolitan Area of the Valley of Mexico is now located and faces serious sustainability and quality of life problems for its 21 million inhabitants.

Keywords: *Territory, geohistory, synecism, urban space, institutions.*

Conceptual considerations on territorial development. Antonio Inoue Cervantes

State development is a topic which has been recurrently analyzed by different disciplines. Territorial research puts forward the following concepts: "endogenous / exogenous development" and "metropolitan / rural development". The latter refer to "*territorial development*". Territory is a social construct resulting from practices of the members of a group who constitute it. Territory is not neutral, it exercises different strategies related to territorial organization, it specific use and provision of social sense. Territorial development accounts for diversity and shows the complexity and contradictory local-global trends and their different logics. The analysis of these social dynamics create an interdisciplinary field of knowledge which includes methods, techniques and angles of analysis of different disciplines such as economy, sociology, politics, linguistics, anthropology,

social psychology, history, human geography and ecology. All of them provide technical instruments and not their object of study.

Palabras clave: Territory, development, territorial development.

Urban Sustainability and territory: challenges faced by the metropolitan public administration in Mexico. Miguel Moreno Plata

This essay provides some analysis elements to make an interdiscipinary study on contemporary public administration challenges and perspectives and the need to accelerate the transition into sustainable development, especially megalopolis. The sustainable development paradigm is studied, especially socio-ecological systems and the new governance model to manage the transition into sustainability. Other analysis perspectives are theories associated to current urban revolution, characterized by the thought that urban systems are not sustainable and the invasion of ICT. These axes of analysis result in the need to build new institutional structure to accelerate the transition into sustainable development, as seen by the situation of the Metropolitan Area of the Valley of Mexico.

Keywords: public administration, sustainable development, megalópolis, metropolitan area and governance

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.

b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.

c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:

- ***Para libro***: nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
- ***Para capítulo de libro***: nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
- ***Para artículo***: nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).

f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
  En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:

a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.

b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);

c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);

d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública

INAP

INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.

b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.

c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:

- ***For books:*** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
- ***For chapter of a book:*** name, last name, "title of the chapter", *title of the book,* place of publication, publisher, year, range of pages.
- ***For an article:*** name, last name, "title of the article", *name of the magazine,* volume, number, period and year, range of pages.

d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.

e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)

f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:

a. Title of the work, which must be short and clear.

b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);

d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
131

Administración pública y territorio

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2013
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y TERRITORIO

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

Desarrollo territorial: Política integral
David Melgoza Mora

Territorio y metrópolis, como factores del desarrollo
Francisco Covarrubias Gaitán

Bases para una política nacional de suelo
Alfonso Iracheta Cenecorta

Ordenación del territorio y desarrollo metropolitano en México
María Eugenia Negrete Salas

Cuenca de México: La construcción institucional del territorio
Antonio Rosique Cañas

Precisiones conceptuales acerca del desarrollo territorial
Antonio Inoue Cervantes

Sostenibilidad urbana y territorio: Los retos de la administración pública metropolitana en México
Miguel Moreno Plata

Reseñas

David Melgoza Mora. Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Reseña sobre las principales aportaciones del libro.

PUBLIC ADMINISTRATION AND TERRITORY

Presentation
José R. Castelazo

Analysis

Territorial development: a comprehensive policy
David Melgoza Mora

Development factors: Territory and metropolis
Francisco Covarrubias Gaitán

Bases for a national land policy
Alfonso Iracheta Cenecorta

Territorial planning and metropolitan development in México
María Eugenia Negrete Salas

Basin of México: the institutional construction of territory
Antonio Rosique Cañas

Conceptual considerations on territorial development
Antonio Inoue Cervantes

Urban sustainability and territory: challenges faced by the metropolitan public administration in Mexico
Miguel Moreno Plata

Reviews

Melgoza, D. (2012). Democratic Metropolitan Governance and effective federalism. (Spanish: Gobernabilidad democrática metropolitana en un federalismo eficaz). Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública. Summary of the book's main contributions.

Resúmenes/*Abstracts*

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

contacto@inap.org.mx

0 000482 5209 4
ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx