

Delgadillo Macías, J. (coord.; 2009),
Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio,
Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Plaza y Valdés
Editores, México
681 p., ISBN 978-970-722-784-2

La expansión e integración global del capitalismo y la gravitación ejercida por los procesos de globalización condicionan la dinámica de los fenómenos territoriales y la estructuración del mismo proceso de desarrollo dentro de las naciones y entre ellas; en ese contexto, los espacios locales/regionales adquieren una relevancia inédita en tanto construcciones sociales que no precisamente responden a fenómenos espontáneos sino a procesos dirigidos de intervención y planeación que configuran dinámicas transformadoras de la realidad. De ahí que sea relevante reflexionar en torno a los procesos de ordenamiento territorial –desde una óptica inter y multidisciplinaria y con el concurso de académicos y tomadores de decisiones públicas– para lograr el objetivo de comprender, contener y revertir los desequilibrios y asimetrías regionales en un país como México que trae consigo ancestrales desigualdades sociales que son profundizadas con su inserción desventajosa en los márgenes de la polarizada economía global.

Teniendo como trasfondo la interrogante ¿cómo incorporar la dimensión territorial en la estructuración de un nuevo paradigma de desarrollo a expresar en las políticas públicas mexicanas?, el libro *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* tiene como objetivo principal el sentar –desde diferentes enfoques y abordando distintas esferas de la realidad– las bases teórico/conceptuales para articular, desde el sector público, un discurso de la planeación del desarrollo regional que tome en cuenta las dimensiones físico/geográficas, las estructuras jurídicas que faciliten acuerdos y consensos, la gestión ambiental y el capital natural, la participación ciudadana en materia de diseño de políticas públicas, las técnicas e instrumentos, el impacto de los riesgos y desastres naturales, y los esquemas de financiamiento. Más

aún, la tesis general del texto enfatiza que ante el predominio de políticas sectoriales y concepciones cortoplacistas en las políticas públicas mexicanas que generan efectos negativos, es necesario posicionar al territorio como una dimensión articuladora e integradora de la agenda pública con la finalidad de fomentar un desarrollo nacional y regional sustentable y que propicie la competitividad, el equilibrio y la cohesión del país. De esta forma, el libro se encuentra arraigado en la larga tradición mexicana de estudios sobre el desarrollo regional que enfatizan en el papel del territorio como elemento estructurador de procesos sociales de mayor alcance; la cual es una perspectiva teórica prolífica que a lo largo de varias décadas realiza valiosos aportes conceptuales y analíticos al campo propio de los enfoques territoriales del desarrollo endógeno.

El libro esboza –en la introducción elaborada por Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres– un concepto del ordenamiento territorial que remite a la vinculación de las actividades humanas al territorio, de tal manera que el espacio físico y habitado sea aprovechado de la mejor manera y, en tanto aspiración por concretar en las políticas públicas mexicanas, se trata de un concepto operativo que precisa de la participación ciudadana, la coordinación e integración de políticas sectoriales, la adaptación a las diferentes conciencias nacionales, y de la perspectiva que toma en cuenta las tendencias y la evolución a largo plazo de las diferentes esperas de la realidad que intervienen en los procesos territoriales. En este mismo apartado, los autores le dan forma a un sistema conceptual básico del ordenamiento territorial desde una perspectiva multidimensional que facilite la operatividad de los conceptos.

Para cumplir con sus objetivos, el libro se estructura en tres partes: una primera que señala –desde

una reflexión teórico/conceptual/histórica— la relevancia del ordenamiento territorial y la dimensión espacial del desarrollo; una segunda parte que realiza aproximaciones empíricas y comparativas a las experiencias relacionadas con la planificación del ordenamiento territorial y la necesidad de diseñar una política territorial en México; y una tercera sección que sitúa los desafíos del ordenamiento territorial y las contribuciones que es posible realizar a la agenda del desarrollo nacional.

Especificamente, en la primera parte se estudia la relevancia de la dimensión territorial en el proceso de desarrollo, el potencial que el espacio –en tanto construcción social– tiene en la distribución de la población y las relaciones sociales, así como las condiciones necesarias para el diseño de una política territorial. De esta forma, en el texto “Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo. Elementos conceptuales”, Héctor Cortez Yacila y Javier Delgadillo Macías enfatizan en las dimensiones sociales del ordenamiento territorial, de tal manera que conciben a la socialización, el conocimiento local y la formación de la identidad cultural como fenómenos íntimamente relacionados con la dimensión geográfica; más aún, consideran –tras realizar una revisión histórico/comparativa de los esfuerzos de planificación y ordenamiento territorial en América Latina– que la apropiación social del espacio y la acción colectiva son facetas relevantes para que el ordenamiento territorial –mediante el enfoque de la sustentabilidad– se erija en un instrumento para contrarrestar las asimetrías regionales en el marco de una nueva ruralidad y de la dinámica de las áreas metropolitanas que generan nuevas relaciones urbano/rurales.

Daniel Hiernaux Nicolás y Rino Enzo Torres Baños, en el texto “Desarrollo territorial en México: un balance general”, utilizan –tras elaborar un panorama histórico de la planificación del territorio en México– un enfoque prospectivo del ordenamiento territorial que parte de redefinir este concepto y esbozar objetivos como la competitividad, la convivencia, la distribución y la sustentabilidad para una política de desarrollo territorial que defina un nuevo modelo de planificación del desarrollo con agendas de corto plazo y propicie una articulación de las políticas sectoriales con las realidades

regionales a partir de nuevos marcos políticos, jurídicos y técnico/instrumentales que consoliden los esfuerzos de descentralización y subsidiariedad.

En el documento “Desarrollo regional y organización espacial diferenciada: aportes al modelo de ordenamiento territorial mexicano”, Ana García de Fuentes y Juan Córdoba y Ordóñez estudian las diferentes perspectivas que abordan al desarrollo regional y su relación con la organización espacial; además, con una orientación escalar –por oposición a una perspectiva sectorial y reconociendo la diferenciación del territorio y la población en un contexto económico orientado al mercado exterior– argumentan la necesidad de revertir los desequilibrios regionales en México y de reestructurar territorialmente al sistema urbano.

Clemente Ruiz Durán, en “México. Rediseño estratégico: nuevas regiones de competitividad”, señala que la racionalidad del mercado que inspiró los procesos de reforma económica en México impactó territorialmente en las diferentes regiones, así como en la generación de empleo, la formación de enclaves de competitividad global y el redimensionamiento del Estado; de tal forma que el autor sugiere colocar en el centro de la reestructuración regional al enfoque del desarrollo humano y la construcción de amplios consensos sociales y asociaciones entre el sector público, la iniciativa privada y las organizaciones sociales.

En la segunda parte del libro se enfatiza en el ejercicio de la comparabilidad internacional en materia de planeación regional y ordenamiento territorial, así como en los esfuerzos mexicanos por conformar una normatividad para la gestión. Especialmente, el texto “Experiencias internacionales relevantes de ordenamiento territorial” de Felipe Torres Torres y Héctor Cortez Yacila, rescata algunas de las enseñanzas que México puede asimilar de aquellas prácticas europeas y latinoamericanas en materia de ordenamiento territorial.

Adrián Guillermo Aguilar y José Antonio Veyra Medrano, en el texto “El sistema urbano nacional y su articulación con los espacios rurales. Implicaciones para el ordenamiento territorial”, sitúan la relevancia de la ciudad y la región en la política territorial y muestran las tres tendencias contemporáneas de los procesos de urbanización en Mé-

xico: la retracción de la velocidad del crecimiento urbano; la integración y las relaciones funcionales y de complementariedad entre lo rural y lo urbano, especialmente demostrado ello con los flujos labores y las relaciones funcionales que generan; y la intensificación de las áreas metropolitanas como ejes articuladores del sistema urbano nacional.

En el apartado “Desigualdades regionales y dotación de recursos en México”, Boris Graizbord Ed y Marlon Santillán Quiroz estudian –tras revisar los distintos enfoques teóricos y los modelos de crecimiento económico– el fenómeno de la desigualdad bajo la premisa de que las actividades agropecuarias –si bien su participación en el conjunto de la economía y en el ingreso de la población ya no es mayoritaria– profundizan el deterioro ambiental; de ahí que en materia de ordenamiento territorial propongan un redireccionamiento del desarrollo rural hacia procesos productivos que incorporen y propicien un uso racional de los recursos naturales.

Adolfo Sánchez Almanza, en el capítulo “Políticas sociales y factores de convergencia territorial”, aborda –a partir de la evaluación de las diferentes etapas y enfoques de las políticas sociales arraigadas en los modelos económicos adoptados en México desde 1920– el tema de la territorialización de las desigualdades sociales y las brechas en el desarrollo regional en materia de empleo, salarios, pobreza, vivienda, salud, alimentación y educación; de ahí que el autor se incline por la necesidad de fomentar un enfoque territorial del desarrollo articulador de las políticas sectoriales y regionales.

En el documento “Consecuencias ambientales derivadas de la ocupación y el uso del territorio”, María de Lourdes Villers Ruiz y Jorge López Blanco tienen como propósito el explorar y analizar los impactos ambientales suscitados a raíz de la expansión, intensificación, ocupación y uso del territorio, situando la relevancia de la relación población/ambiente y los efectos ambientales del cambio en el uso del suelo, la calidad y disponibilidad de agua, y de los riesgos y desastres naturales. Los autores analizan también los instrumentos de política territorial que vinculan la dimensión ambiental con las políticas de desarrollo, así como los conflictos sociales gestados a raíz de las políticas de ordenamiento territorial.

Daniel Rodríguez Velázquez y Jorge Dehays Rocha, en el apartado “Desafíos del ordenamiento territorial como estrategia para la prevención de desastres” estudian la vulnerabilidad expresada de manera diferenciada en el espacio a raíz de la proliferación de los desastres naturales en México, entendidos estos fenómenos circunstanciales derivados de la compleja relación sociedad/naturaleza y de las contradicciones derivadas de la apropiación y ocupación del territorio. De ahí que se inclinen por un nuevo entramado jurídico e institucional para lograr su prevención.

En la tercera parte del libro se esboza un conjunto de supuestos normativos orientados al diseño y ejercicio de la política territorial en un país como México. En el capítulo titulado “Una política de ordenación del territorio para México. Propuestas desde las experiencias europeas”, Andreas Hildenbrand Scheid organiza una propuesta para el ordenamiento territorial basada en cuatro ejes: *a)* clasificar los conceptos, establecer a la gobernanza como nuevo paradigma del desarrollo sostenible del territorio y al federalismo como marco político/institucional; *b)* crear un nuevo marco legal para trascender la planificación sectorial y fragmentada y contar con una ley de ordenamiento territorial; *c)* realizar reformas institucionales para que el ordenamiento territorial sea parte de la administración pública federal y estatal, y se apueste a la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y *d)* delinean instrumentos para el ordenamiento territorial.

Por su parte, Antonio Azuela de la Cueva en “Distancias y disonancias del ordenamiento territorial en la legislación mexicana” traza al territorio como un objeto de regulación a lo largo de tres décadas en México; en tanto que en el apartado “La participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio”, Alicia Ziccardi Contigliani destaca la relevancia de la ciudadanía en el diseño de políticas territoriales en el marco de la necesidad de configurar una cultura de corresponsabilidad y de activa participación de la ciudadanía de acuerdo con la idiosincrasia de cada región y con una estructura legal y normativa que la estimule. Jorge Diez de Sollano Elcoro, en el capítulo “Esquemas de financiamiento para una política regional”, enfatiza en los mecanismos territoriales

como factores prioritarios en la asignación de recursos fiscales con criterios no sectoriales y en la adopción de un fondo redistributivo que privilegie el desempeño territorial. En el último apartado titulado “Una política de desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI”, Héctor Ferreira Dimentstein señala a la dimensión regional como un enfoque de la planificación que privilegia la lógica territorial del desarrollo, de tal manera que sugiere una institucionalización transexenal de una nueva política de desarrollo territorial que contenga dimensiones como la económica, la social, la ambiental, la específicamente territorial y la cultural, así como el imperativo de la democracia participativa, la gobernanza y la coordinación intergubernamental.

Finalmente, cabe enfatizar que el libro revisado constituye una valiosa y sugerente lectura que, de cara a la crisis del *pensamiento utópico* y a la *crisis de sentido* padecidas por las sociedades contemporáneas, reivindica posibilidades de proyectos alternativos de desarrollo en el marco del agotamiento de las estrategias de estabilización, apertura, privatización y readecuación de la regulación económica; políticas éstas que profundizaron los efectos negativos derivados de modelos económicos y de planificación que gestaron patrones centralizadores de las decisiones estratégicas, concentradores de los beneficios del desarrollo y fragmentadores de las dinámicas territoriales. Más aún, la obra representa un orgánico y acabado esfuerzo que invita a continuar investigando—trasfomentarse la interacción entre la academia y los tomadores de decisiones públicas—en torno a la gestación de nuevos modelos de política pública que positionen al territorio—y no a lo sectorial— como eje articulador de la planeación del desarrollo. El extenso abanico de

mapas que contiene el libro, así como la sistematización de información y las sustanciales reflexiones e interpretaciones, son una importante contribución teórico/empírica a los enfoques territoriales del desarrollo endógeno y a la convergencia entre distintas disciplinas científicas y las actividades y estudios propios de funcionarios y consultores del sector público.

Reconocido lo anterior y en el marco de la lectura del libro, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cómo articular, desde los estudios regionales y territoriales, un(os) discurso(s) teórico(s) con sólidas bases epistemológicas que se positione(n) frente a las corrientes hegemónicas provenientes de otras latitudes del mundo y que inciden en el proceso de planeación en México? ¿Cómo integrar las experiencias y enseñanzas en materia de ordenamiento territorial gestadas en otras partes del mundo, sin que ello suponga para México una asimilación mecánica y acrítica que inhiba la creatividad de los planificadores? ¿Cómo incorporar el enfoque integral del ordenamiento territorial en un país signado por la limitada cultura política de la población, el centralismo y la jerarquización en la toma de decisiones, incluso a nivel de las élites regionales? Sin lugar a dudas, la lectura del libro examinado nos facilitará la comprensión y la capacidad para responder a estas preguntas; cuya solución es apremiante de cara a las circunstancias mundiales y nacionales caracterizadas por la contingencia y el rumbo volátil e incierto agudizado con la crisis financiera global.

Isaac Enríquez Pérez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México,
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales