

CIUDADES RURALES EN CHIAPAS: formas territoriales emergentes

**María Eugenia Reyes Ramos
Álvaro F. López Lara**

La idea central de este trabajo es mostrar, cómo a partir de la política pública, se están construyendo formas emergentes de reorganización territorial en el estado de Chiapas, mediante la reubicación de la población en “ciudades rurales” con el fin de dotarla de servicios públicos. Desde el punto de vista de los diseñadores del programa, la estrategia adoptada es óptima para contrarrestar los efectos de la dispersión territorial y la fragmentación poblacional sobre la provisión de bienes públicos. Por nuestra parte, pretendemos mostrar que el diseño de esta política social, responde a un proceso de “asignación de localización” en el cual se propone minimizar la brecha entre la localización de centros de servicios y el acceso de la gente, aplicando un esquema de planificación urbana para crear un tipo de “comunidad equilibrada y sustentable”.

Palabras clave: política pública, territorio, relocalización, planeación, ciudades, Chiapas.

ABSTRACT

The thrust of this work is to show how, through public policy, emerging forms of territorial reorganization in the State of Chiapas are being built, through the relocation of the population in “rural cities” to provide them with public services. From the point of view of program designers, the strategy adopted is optimal to counteract the effects of the territorial dispersion and population fragmentation on the provision of public goods. On our side, we try to show the design of this social policy responds to a “location allowance process” which intends to minimize the gap between the location of service centers and people’s access by applying a scheme of urban planning to create a “balanced and sustainable community”.

Key words: public policy, territory, relocation, planning, cities, Chiapas.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre las opciones de desarrollo social y el combate a la pobreza en Chiapas está cobrando renovado interés a raíz de que el gobierno estatal puso en marcha un paquete de políticas públicas para dar respuesta al rezago social y la dispersión territorial de las comunidades rurales que forman el mosaico social de la entidad. Tomando como marco los *Objetivos de desarrollo del Milenio*,¹ el gobierno de Juan Sabines Guerrero ha impulsado un proyecto social que consiste en crear *Ciudades rurales sustentables* en diversas regiones del estado. El proyecto marca un viraje en los instrumentos de la política social, pues supone que el problema central del desarrollo es dotar de servicios públicos a las poblaciones marginadas y dispersas en el territorio, mediante la reubicación de familias en centros de crecimiento urbano situados en un entorno rural. En otros términos, la construcción de ciudades rurales persigue la meta de alcanzar mayor cubertura en la provisión de bienes públicos, bajo el supuesto de que el efecto de la concentración poblacional se traduciría en una provisión más barata y eficiente.

En lugar de llevar a cada localidad dispersa en el territorio los servicios públicos básicos, el proyecto propone “asignar la localización”² a las familias y comunidades, lo cual implica que las agencias públicas planificarán reubicaciones concertadas a cambio de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de las nuevas ciudades rurales. Desde la visión gubernamental, el programa es innovador y altamente visionario, pues ofrece servicios públicos y amplía las oportunidades de desarrollo humano, formando nuevos ciudadanos. Mientras que para los detractores del programa, las ciudades rurales representan una estrategia de “reestructuración neoliberal” de la economía campesina

¹ Los *Objetivos del desarrollo del Milenio* fueron aprobados por 189 países y suscritos por 147 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos del Milenio son: 1) Erradicar la pobreza extrema; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Objetivos de desarrollo del Milenio*, PNUD-ONU, en internet, 2000.

² Desde la geografía política el término “asignar la localización” se refiere a los procedimientos utilizados en la planeación territorial de los servicios y las técnicas para resolver los problemas de accesibilidad. Las premisas por las que se rigen los modelos de asignación de localización son la minimización de los desplazamientos y la concentración en localidades de tamaño óptimo para aprovechar economías de escala en la provisión de bienes públicos. Peter J. Taylor y Colin Flint, *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 2002, pp. 323-324.

y una forma política de contrainsurgencia y control social.³ Pero más allá de estas posturas ideológicas polarizadas, el programa plantea algunas interrogantes a los estudios académicos, acerca de las consecuencias de la localización y los efectos de la concentración espacial en la provisión de bienes públicos, así como respecto de los nuevos significados de la territorialidad en las zonas rurales de Chiapas. Al respecto cabe preguntarse: ¿cuáles son las ventajas y desventajas de los reacomodos de la población en lugares específicos con el fin de garantizar la dotación de servicios públicos?, ¿es posible articular un sistema de ciudades rurales que optimicen la inversión de servicios públicos y ofrezcan nuevas opciones productivas para sus habitantes?, ¿de qué manera impactará este proceso de planeación espacial en el modo de vida de la población rural?

En este artículo argumentaremos que el Programa ciudades rurales sustentables responde a una estrategia de política social cuyo rasgo distintivo consiste en cambiar el criterio focalizado de asignación de subsidios para combatir la pobreza hacia un enfoque territorial de dotación de bienes públicos. Al concentrar a los beneficiarios en núcleos de población, la política pública se basa en una regla de “asignación de localización” para optimizar la provisión de bienes públicos en las zonas rurales dispersas. Además el Programa ciudades rurales sustentables propone una vía para combatir la dispersión poblacional y construir las bases de un nuevo urbanismo rural: una forma territorial emergente en el conflictivo mundo rural de Chiapas.

Las siguientes páginas ofrecen un punto de partida para discutir las bases del diseño y argumentación del Programa ciudades rurales sustentables y sus posibles implicaciones para la política social y las formas de organización territorial en Chiapas. El artículo está organizado en las siguientes secciones. En la primera, analizamos los supuestos del diagnóstico que fundamenta el proyecto, en particular, haremos énfasis en la relación entre pobreza y dispersión poblacional como uno de los diagnósticos que justifican el diseño de la política pública. En la siguiente sección, describimos algunas tendencias que muestran las graves disparidades en el ordenamiento territorial y el modo en que las políticas públicas favorecieron la dispersión poblacional en las zonas rurales de Chiapas. Despues, dedicamos un apartado al análisis del diseño del programa y los componentes que integran el sistema de planeación de las ciudades rurales. Posteriormente, examinamos las vertientes de institucionalización del programa y la creación de organismos públicos especializados que funcionaron en la construcción de las primeras ciudades rurales. Por último, realizamos una descripción de los primeros pasos en la realización del proyecto y proponemos algunos elementos que pueden orientar un estudio posterior sobre la evaluación de la eficiencia social del programa.

³ Wilson Japhy, “La nueva fase del Plan Puebla Panamá en Chiapas”, publicado en tres partes en el *Boletín de CIEPAC*, núms. 560, 561 y 562, mayo de 2008, pp. 11-12 [<http://www.ciepac.org>].

EL PROBLEMA PÚBLICO A RESOLVER

El Programa ciudades rurales sustentables en Chiapas constituye uno de los ejes estratégicos del *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012* propuesto por el gobierno de Juan Sabines Guerrero y aprobado por el Congreso estatal en junio de 2007.

El proyecto partió de un diagnóstico que identifica dos grandes áreas problemáticas: la primera atribuye las grandes inequidades al patrón de distribución de la población que presenta dos fenómenos contradictorios, pero que muestran las caras de una misma moneda: la dispersión de la población rural y la concentración urbana. El alto grado de dispersión poblacional, que se expresa en la distribución de más de 14 mil comunidades con poblaciones menores a las cien personas, contrasta con la concentración en un reducido número de centros que forman el sistema de ciudades de Chiapas, de ahí que:

[...] 52 de cada cien chiapanecos viven en 19 mil 237 localidades menores de 2 mil 500 habitantes, mientras que 32 de cada 100 viven en las únicas 22 localidades mayores de 15 mil habitantes. Las principales ciudades son Tuxtla Gutiérrez, Tapachula de Córdova y Ordóñez, San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Comitán de Domínguez y Palenque.⁴

De acuerdo con el diagnóstico de los diseñadores del plan, este patrón de dispersión/concentración es, en buena medida, el factor que mayormente impacta en la calidad de vida de sus habitantes. Por consiguiente, hay una relación directa con la segunda área problemática que el plan se propone atender; los altos niveles de marginación registrados en los municipios rurales, ya que 93 de los 118 municipios del estado son considerados como de muy alta y alta marginación. Además, el fenómeno de la pobreza alimentaria se extiende en una amplia franja de municipios rurales cuya población se halla dispersa en el territorio. Tal como lo señala el diagnóstico gubernamental:

La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, ocho de cada diez chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de cinco pobres por cada diez habitantes.⁵

⁴ Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, *Ciudades rurales sustentables: referentes para la formulación del Plan Maestro*, Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008, p. 20.

⁵ *Idem*.

A partir de este diagnóstico el plan propone como uno de los grandes objetivos de la política pública. “Generar una política de desarrollo social que incida en la dispersión poblacional de las comunidades chiapanecas y mejore la calidad de vida de sus habitantes a través de la creación de ciudades rurales”.⁶

Además del alto grado de dispersión poblacional, la accidentada orografía del estado dificulta la provisión de servicios básicos como agua, drenaje y electricidad, hecho que sin duda afecta principalmente a las localidades rurales, las cuales presentan grados de muy alta y alta marginación. Por otra parte, un segmento importante de los habitantes de estas localidades dispersas en el territorio está formado por diferentes grupos étnicos, que históricamente han padecido graves rezagos en educación, salud, alimentación y viven en situaciones de exclusión social.

Es decir, el problema público a resolver es de singular complejidad: dotación de servicios públicos a población marginada y dispersa. La opción frente a esto, parecería fácil e intuitiva: concentrar a este tipo de población en lugares específicos como una fórmula para optimizar la inversión en una situación de escasez de recursos o de recursos públicos limitados. De esta manera, el antídoto contra la dispersión de localidades se sintetiza en la propuesta gubernamental de crear *ciudades rurales*, las cuales aportarían un nuevo enfoque de reordenamiento territorial y un instrumento de intervención pública que permita enfrentar el reto del binomio dispersión-marginación.⁷ Sin embargo, para llegar a ello, se requiere de una serie de acciones como el convencimiento y participación de la población a reubicarse, el arraigo en los nuevos centros de población, el desarrollo de actividades productivas económicamente rentables, la concertación con los distintos actores sociales participantes, la coordinación interinstitucional, sólo por mencionar algunos de los retos de este complejo problema público.

En la agenda pública del gobierno del estado de Chiapas, el problema central del desarrollo social es cómo dotar de servicios públicos a poblaciones marginadas y dispersas, cuyas necesidades sólo pueden ser cubiertas mediante un proceso de planificación espacial que consiste en “asignar la localización” a los individuos y familias en centros de crecimiento urbano ubicados en un entorno rural. Ello implica, que las decisiones sobre la localización de las ciudades rurales responden a un supuesto de mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos,⁸ que deja en segundo plano las

⁶ *Ibid.*, p. 23.

⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁸ En la literatura sobre servicios públicos se asume que los costes unitarios de proporcionar y mantener en funcionamiento la infraestructura, disminuirán como efecto de la concentración, así las políticas de concentración espacial, serán más económicas que las de dispersión. Manteniendo constante otros factores, puede conseguirse cierto nivel de provisión de forma más barata y eficiente cuando la

decisiones de localización de los pobladores, su participación en la puesta en práctica y la consulta a la población beneficiada.

Si bien, el Programa ciudades rurales sustentables considera prioritaria la provisión de infraestructura básica, cabe señalar que además de buscar mayor eficiencia de la inversión pública, engloba otros componentes que se asocian al efecto de concentración espacial; como la reconversión productiva, la sustentabilidad ambiental y la articulación de territorios en el entorno rural. En ese sentido, la construcción de ciudades rurales podría dar lugar a la configuración de formas territoriales emergentes, que cuestionan la tradicional separación entre lo rural y lo urbano.

A diferencia de los programas sociales federales diseñados para aliviar la pobreza mediante subsidios individuales o focalizados, el diseño del programa incorpora elementos de reordenamiento territorial y busca implantar dinámicas de reconversión productiva en los nuevos asentamientos. En otros términos, el diseño del Programa no se limita al combate a la pobreza y a la dispersión poblacional, sino que pretende impulsar el desarrollo local.

DISPARIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHIAPAS

Una característica peculiar de Chiapas es la polarización del poblamiento: cientos de pequeñas localidades de muy pocos habitantes y un sistema de cuatro ciudades nódales que presentan el más alto grado de densidad demográfica. Esta forma de ordenación del territorio dificulta la planificación del desarrollo y la difusión de innovaciones, ya que entre las pequeñas localidades y las ciudades, hay una baja conectividad espacio-temporal, determinada por la ausencia de zonas intermedias que faciliten la articulación territorial.

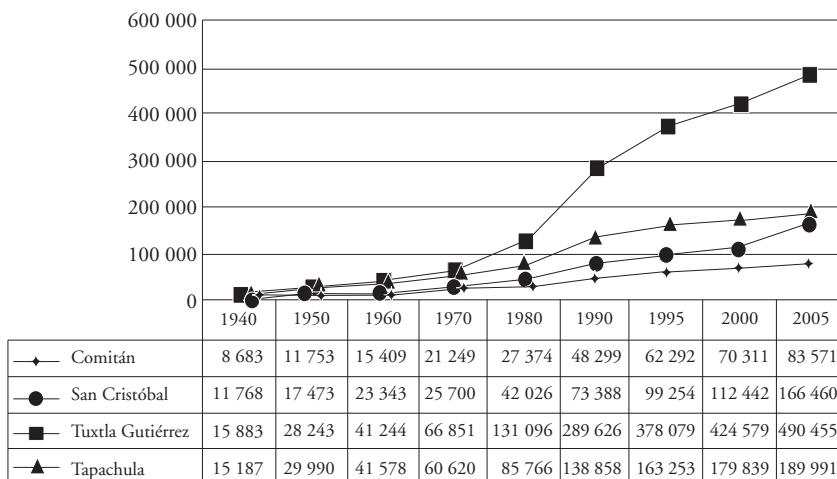
En las décadas recientes se ha registrado un descenso en la población rural y un crecimiento significativo de la población urbana en la entidad. De acuerdo con el censo del año 2000 las localidades de 15 mil habitantes y más, concentraban aproximadamente un millón de los cuatro millones de habitantes que forman la población total de la entidad, es decir, el grado de urbanización es de 25 puntos porcentuales. No obstante, de las 19 453 localidades existentes en el estado, sólo cuatro concentran 50 mil o más habitantes; éstas son Comitán de Domínguez, San Cristóbal de las Casas, Tapachula y Tuxtla Gutiérrez.

población se concentra en localidades de tamaño óptimo. Malcolm J. Moseley, *Centros de crecimiento en la planificación espacial*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 105.

Estas cuatro ciudades han funcionado como ejes del desarrollo regional en Chiapas y desde la década de 1990 experimentan un crecimiento acelerado, lo cual ha traído consigo los problemas asociados con la aglomeración urbana: competencia por el espacio, alto índice de especulación del suelo, deterioro ambiental y la proliferación de asentamientos irregulares.

La Gráfica 1 muestra la evolución del crecimiento poblacional en estos centros urbanos. Sobresale la evolución de la capital del estado, Tuxtla Gutiérrez, que tan sólo en el periodo de 1980 a 2005 muestra una expansión espectacular, ya que pasó de ser una ciudad de 131 096 habitantes a una aglomeración de 490 455 habitantes.⁹

GRÁFICA 1
Evolución del crecimiento poblacional en las cuatro principales ciudades de Chiapas (1940-2005)



Fuente: INEGI, V al XII Censo General de Población y Vivienda, 1940 a 2000. Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

⁹ La expansión de Tuxtla Gutiérrez llevó a un grupo de trabajo, encargado de medir las zonas metropolitanas de México, a clasificarla como *zona metropolitana inicial*, como una forma de aglomeración urbana compleja y en proceso de integrar a los municipios conurbados. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Las metrópolis mexicanas*, Cámara de Diputados LVI Legislatura/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Desarrollo Social/INEGI, México 1997.

Otra ciudad que ha sido foco de atracción es Tapachula. Ubicada en la región del Soconusco, esta localidad urbana experimentó su fase más rápida de crecimiento en el periodo de 1970 a 1990. En 1970 Tapachula contaba con 60 620 habitantes, pero entre 1975-1990, el crecimiento absoluto de la población fue de 66 753 habitantes; la población pasó de 72 105 a 138 858 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 4.46%.¹⁰ Como se observa en la Gráfica el crecimiento demográfico de la ciudad de Tapachula fue constante pero moderado en el periodo 1990-2005.

De igual forma el crecimiento demográfico de San Cristóbal de las Casas se disparó durante la década de 1970; su población creció a una tasa media anual de 5.04% entre 1970-1980, se incrementó a 5.7 en el decenio 1980-1990, y su ritmo se acelera en el periodo 1995-2005 cuando la principal ciudad de los Altos de Chiapas, crece a una tasa media anual de 6.22%, hasta llegar a concentrar 166 460 habitantes. Esta tendencia de la urbanización de San Cristóbal se explica en gran medida por el aumento de actividades ligadas a los servicios para el turismo, la expansión de la burocracia gubernamental, la creación de centros de investigación y de educación superior en los últimos 30 años y, quizás más importante, por la llegada de numeroso contingente de migrantes de las comunidades indígenas aledañas de la región de los Altos, lo cual ha traído consigo la formación de nuevos asentamientos en la periferia urbana. Indudablemente, estos factores han colocado a la ciudad de San Cristóbal en un rango de complejidad urbana mayor que la ciudad de Comitán de Domínguez, cuya tendencia de crecimiento es bastante moderada.

Aunque el sistema de ciudades de Chiapas tiene un peso importante al concentrar población y actividades económicas niales, es un hecho que la mayor parte de la población del estado vive en un gran número de pequeñas localidades formadas por rancherías, ejidos, fincas, villas, pueblos y parajes. Es así que el ordenamiento del territorio no puede enfocarse meramente a la planeación de ciudades de mayor tamaño, ya que existe una diversidad de centros de población y pequeñas ciudades que requieren atención. La mayor parte de los centros de población en el estado presentan un patrón de ordenamiento territorial caracterizado por la dispersión poblacional, la carencia de equipamiento e infraestructura urbana básica y por la vulnerabilidad asociada al asentamiento en zonas de riesgo.¹¹

¹⁰ Francisco Javier Camas Reyes, “El desarrollo económico del Soconusco y el crecimiento demográfico y territorial de Tapachula, 1880-1990”, en Víctor Gabriel Muro, *Ciudades provincianas de México*, El Colegio de Michoacán, México, 1998, p. 232.

¹¹ Manuel Jiménez Dorantes, “Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico”, *Provincia*, núm. 21, enero-junio, Venezuela, 2009, p. 64.

La formación desordenada de los centros de población ha sido resultado de la debilidad de las instituciones estatales y municipales encargadas de regular el ordenamiento de las localidades urbanas y municipios. Por un lado, hay un rezago en las normas jurídicas de ordenamiento territorial, en cuanto a los criterios para generar políticas de ordenamiento en poblaciones rurales y en poblaciones urbanas, ya que la diversidad de centros de población dificulta el diseño de lineamientos generales. Por otro, los centros de población rural carecieron de un modelo de ordenación urbana, lo cual propició el crecimiento desordenado e improvisado de la urbanización en las poblaciones rurales, el poblamiento en zonas de riesgo, la utilización irracional del suelo, deterioro ambiental y la precariedad de los núcleos de población.

Una rígida concepción sobre la separación de lo rural y lo urbano influyó en las políticas de ordenamiento territorial que se aplicaron en las zonas rurales, de tal forma que no se diseñaron instrumentos de ordenamiento para las “comunidades urbanas” formadas en los núcleos agrario. Así, la lógica del poblamiento de las áreas rurales dejó al margen por completo las políticas de ordenamiento territorial en los centros de población.¹²

Durante los años del reparto agrario (1940-1990) en las zonas rurales de Chiapas, *la planeación territorial* se limitó, en los planos de dotación agraria, a la asignación de las áreas de cultivo y las zonas de asentamiento humano. Se establecían los límites con otras propiedades, ejidos y terrenos nacionales; se asignaban las áreas comunales y las áreas para las parcelas agrícolas; el terreno escolar y los lugares de asentamiento humano o poblado. Pero sobre todo, los planos agrarios mostraban más que la elaboración de una planeación territorial, el establecimiento de áreas de afectación agraria para la dotación de las tierras. El uso de las mismas y la asignación a las familias corría a cargo de las autoridades ejidales a partir de sus asambleas. Así, en los hechos, la planeación en el uso de las tierras corrió a cargo de las propias autoridades de los núcleos agrarios.

Por ello, afirmamos que en la evolución del poblamiento ha sido clara la ausencia de políticas de planeación que permitan la ordenación urbana de los centros rurales de población. La reforma agraria fomentó un patrón de asentamiento espacial que dio prioridad a la garantía de los derechos de posesión de la tierra, pero la política de desarrollo de las zonas rurales no diseñó instrumentos para garantizar el acceso a los servicios públicos, evitar la dispersión, los asentamientos en zonas de riesgo, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales.

Por el contrario, las localidades chiapanecas han crecido siguiendo los distintos virajes del reparto agrario y vinculadas con otros sistemas de producción y de trabajo que demandaban mano de obra o alimentos y que por tanto exigían ciertas formas de poblamiento. Los subsistemas se han articulado considerando muchas veces, necesidades externas a las localidades, antes que la búsqueda de desarrollo en las mismas.

¹² *Idem.*

En suma, no es que las zonas rurales no estén “ordenadas”, lo han estado históricamente, pero en función de otras necesidades y con una lógica muy diferente a la urbana, que privilegia la concentración de mano de obra para la industria y el acceso a los servicios públicos. En contrapartida, consideramos que la producción agrícola ha sido el eje de este ordenamiento del territorio rural, en donde el asentamiento de las familias campesinas es determinado en función de los ritmos de producción, tiempos agrícolas y formas de posesión de la tierra. Incluso la organización de las familias siguió patrones de movilidad constantes en función de la apertura de nuevos territorios al cultivo. Por ello, durante décadas la política de reforma agraria y la constitución del ejido –como su eje– indujeron a una forma de ordenamiento territorial, en donde se designaban áreas de cultivo, tierras de pastoreo, lugares de asentamientos humanos, tierras de uso común, para lograr el mantenimiento y reproducción de la familia campesina.

Este ordenamiento, no priorizó la dotación de servicios, ni tampoco visualizó la dispersión de la población como un problema, por el contrario, el patrón de dispersión poblacional por muchos años funcionó como una forma de ampliación de la frontera agrícola y por tanto de incorporación de nuevos territorios al cultivo,¹³ y por supuesto, como forma de reproducción de la población campesina.

En términos generales, la dispersión poblacional característica de entidades como Chiapas es explicable por el impacto de las políticas de reparto agrario, ya que han sido históricamente territorios dedicados a la agricultura y la ganadería y no a las actividades industriales que sí requieren de concentración de la población. Además, la dispersión poblacional en estados predominantemente agrícolas, como es el caso de Chiapas, fue resultado de la aplicación de políticas públicas. Entre éstas la política de precios de garantía en cultivos como el maíz que incentivó la agricultura en pequeñas explotaciones de autoconsumo en tierras con vocación forestal; así mismo, la política de alimentos subsidiados en las localidades rurales y desde luego la realización del reparto agrario, que impactó la ubicación, tamaño y características del poblamiento en zonas rurales.¹⁴

Considerando lo anterior, cabe señalar que el Programa ciudades rurales sustentables se enfrenta a un gran reto urbanístico que consiste en generar centros de población con infraestructura urbana adecuada y sustentable. El programa busca incidir en el

¹³ Eric Wolf en su clásico trabajo *Los campesinos* describe, a partir de su propuesta de los ecotipos campesinos, la relación entre la forma de obtención de los alimentos por los campesinos y su apropiación del territorio, véase capítulo “Aspectos económicos del campesinado”. Eric Wolf, *Los campesinos*, Labor, Barcelona, 1971.

¹⁴ Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía mexicana*, nueva época, vol. XI, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre de 2002, p. 209.

régimen urbanístico de los centros rurales del estado de Chiapas, movilizando la *acción pública* de actores gubernamentales y privados, que haciendo eco del discurso de la responsabilidad social empresarial, canalizan sus recursos en un programa social que reduce los efectos negativos de la dispersión territorial.

La iniciativa de crear ciudades rurales cuestiona una serie de concepciones sobre lo rural y lo urbano, y lleva a replantear el significado de las políticas de concentración espacial. En desacuerdo con un cierto urbanismo convencional que se empeñó en trazar una frontera administrativa entre el territorio urbano y el territorio rural, podemos afirmar que la urbanización del campo se visualiza como una de las formas territoriales emergentes. La hibridez sociológica contenida en la categoría de ciudades rurales, quizá sea el germen de un nuevo modelo de urbanismo rural para Chiapas que responde a una lógica de ordenamiento¹⁵ en la cual se privilegia la dotación de servicios, como una de las ventajas de las ciudades, sin abandonar ciertas actividades productivas, como el trabajo agrícola y la crianza de animales, vinculadas al campo. Además, este urbanismo rural en ciernes, sienta las bases para impulsar proyectos de desarrollo local que replantean las concepciones tradicionales sobre la comunidad, la ruralidad y lo urbano.

EL DISEÑO DEL PROGRAMA CIUDADES RURALES SUSTENTABLES

Al analizar las bases del diseño del Programa ciudades rurales sustentables cabe plantearse las siguientes preguntas: ¿qué se va a ordenar?, ¿para qué se ordena?, y ¿cómo se ordena el territorio?, ¿cuáles son las ventajas de la concentración en nuevos centros de población? En las siguientes páginas trataremos de dar respuesta a estas interrogantes, abordando el análisis de la argumentación de la política pública, con la finalidad de entender la lógica del diseño y el sentido de las metas planteadas en los documentos oficiales.

El diseño de este proyecto, considerado como estratégico por el gobierno estatal, se encomendó a la Universidad Autónoma de Chiapas (Uach), institución que por primera vez, participó en el diseño de la política pública estatal mediante su Centro de

¹⁵ El ordenamiento del territorio apela a la compleja relación espacio-sociedad, dentro de la cual no se trata exclusivamente de la apropiación de personas individuales del espacio o de la forma en que la sociedad se hace de éste. El ordenamiento, remite a la manera en que los individuos y las sociedades se vinculan entre sí y cuya vinculación produce efectos territoriales. Pero, el territorio está “ordenado” o “acondicionado”, no obstante, se trata de ordenar el territorio en concordancia con su capacidad de soporte para lograr el desarrollo local y regional. Para ello, es fundamental preguntarse, ¿qué se ordena, cómo se ordena y para qué se ordena?

Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Rurales. El resultado fue el documento *Ciudades rurales sustentables: referentes para la formulación del Plan Maestro*.

Los lineamientos del proyecto se refieren a las determinantes territoriales de localización de servicios públicos y a la meta de atender a las poblaciones con menos de 100 habitantes que residen en localidades rurales dispersas, y que según diagnósticos oficiales, representan el 74% de las localidades del estado.¹⁶ Tomemos como ejemplo los casos más extremos; el municipio de Villa Corzo¹⁷ que presenta mayor índice de dispersión cuenta con 1229 localidades; el municipio de Ocosingo cuenta con 1 007 localidades, Villa Flores con 999, Pijijiapan con 873, Chilón con 489. Pero también tienen índices de dispersión muy importantes municipios como La Concordia, Palenque, La Trinitaria, Tonalá, Ocozocoautla, Mapastepec, Tecpatán, Salto de Agua, Las Margaritas y Jiquipilas.

Aunque el diagnóstico, que sirvió de base al diseño del programa, supone que hay una relación lineal entre el índice de dispersión¹⁸ y el bajo Índice de Desarrollo

¹⁶ Este patrón de dispersión es común a otras entidades del sureste mexicano, región que tiene un nivel cualitativamente mayor de población rural como de dispersión. Las cifras indican que 43.5% de la región sureste habita en localidades de 2 500 habitantes, por lo que es considerada rural, en comparación con 19.9% en el resto del país. Solamente 38.4% habita en localidades de propiamente urbanas –de 15 mil habitantes o más– y sólo 23.7% vive en localidades de más de 100 mil habitantes. Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, “El sur también existe...”, *op. cit.*, p. 208.

¹⁷ No obstante es importante aclarar que en algunos municipios de la región de la Frailesca como Villa Corzo, las cifras no reflejan estrictamente una situación de dispersión poblacional, ya que en las estadísticas censales se consideraron los ranchos ganaderos como localidades y con ello se enmascara un aspecto demográfico con lo que en realidad es una característica de las unidades productivas a nivel municipal.

¹⁸ En el diagnóstico que sustenta el Programa ciudades rurales sustentables, se utilizó el Índice de Demangeon formulado por el geógrafo francés Albert Demangeon para medir la dispersión de poblaciones rurales. La fórmula de Demangeon es: $I = (E \times N) / T$. En donde, I = Es el valor del Índice de Dispersión., E = Es la población total de los lugares o puntos habitados que no son la Cabecera Municipal, N = Es el número de total de localidades del municipio. T = Es la población total del municipio. El índice Demangeon supone que entre mayor sea el valor del índice mayor es la dispersión. Así, en el caso de Chiapas el valor extremo es de 1 056 el cual corresponde al municipio de Villa Corzo y el menor 0.028971 que corresponde al municipio de Nicolás Ruiz. La discusión sobre los métodos para medir la dispersión en zonas rurales así como la propia conceptualización de población rural dispersa, son todavía materia de controversia en la geografía. Otro criterio posible, es considerar “población rural dispersa a aquella que habita en una localidad de menos de 500 habitantes, situada a 5 km o más de una localidad de al menos 500 habitantes, dentro del mismo municipio”. Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, “El sur también existe...”, *op. cit.*, p. 208. Si bien este criterio sólo considera la distancia lineal entre una y otra localidad, sin tomar en cuenta la orografía e hidrografía que pueden dificultar la accesibilidad.

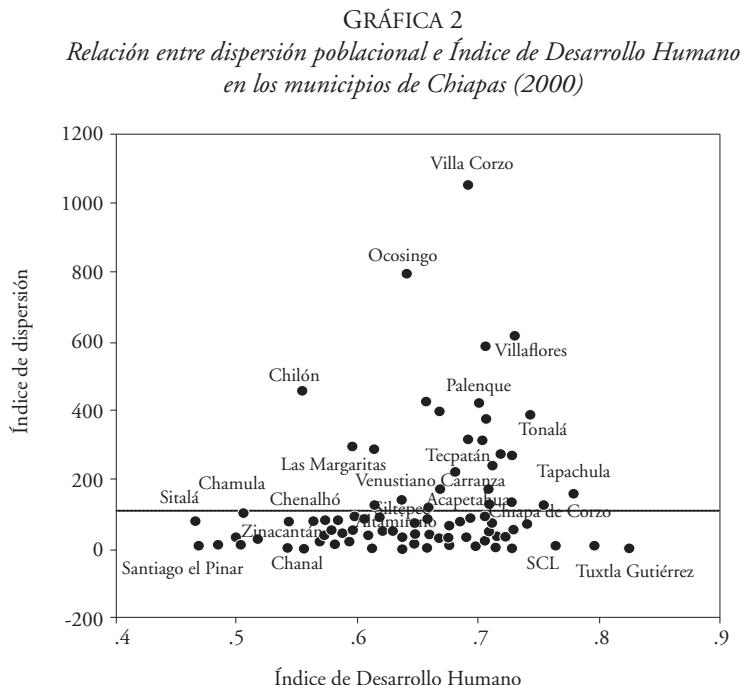
Humano (IDH) de los municipios, esta relación no se constata al correlacionar ambos índices; ya que existen municipios con bajo índice de dispersión que también presentan los puntajes más bajos en el IDH.¹⁹ Como se muestra en la Gráfica 2 hay un grupo de municipios que está por debajo de la media de dispersión poblacional y tienen los puntajes más bajos en el IDH de 0.46 a 0.55 como son los casos de Santiago el Pinar, Sitalá, Chanal, Mitontic, San Juan Chamula, Zinacantán y Chanal. En contraste, los municipios que albergan a las dos principales áreas de mayor densidad urbana, San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez, son claramente los que han alcanzado el nivel más alto de IDH en el estado de Chiapas.

Lo anterior implica que los criterios para el diseño de ciudades rurales no necesariamente se guían, en todos los casos, por el comportamiento del binomio dispersión/marginación; hay municipios con poca densidad poblacional en los cuales la dispersión no se asocia a niveles extremos de pobreza, sino a una forma particular de tenencia de la tierra y vocación productiva, como son los casos de Villa Corzo y Villaflores, municipios localizados en la región de La Frailesca, cuya actividad ganadera en pequeñas propiedades y ranchos explica la baja densidad poblacional.

Al correlacionar el índice de dispersión de los municipios con el Índice de Pobreza Humana (IPH-1)²⁰ se obtiene un resultado muy similar al anterior, lo cual lleva a cuestionar la precisión del diagnóstico que sirve como marco de actuación para el programa. Algunos municipios densamente poblados son también los más pobres del estado (Gráfica 3), como Chanal, Chalchihuitán, Zinacantán, San Juan Chamula, Santiago del Pinar y Mitontic. Por otra parte, en el rango de 40-60 puntos del IPH se ubica un grupo de municipios cuyo índice de dispersión poblacional es superior a la media del estado de Chiapas: en la Gráfica 3 se identifican municipios de la región Centro, como Copainalá y Venustiano Carranza, también figuran municipios de la región Selva como Chilón, Tila, Salto de Agua, Palenque y Ocosingo que es el municipio con mayor dispersión en dicha región. Los municipios de la región del Soconusco con mayor dispersión son Acapetahua y

¹⁹ De acuerdo con el PNUD, el IDH es una medida sinóptica de desarrollo humano que mide los adelantos medios de una comunidad en tres aspectos básicos: salud, medida por la tasa de sobrevivencia infantil; conocimiento, que toma la tasa de alfabetización de adultos y la asistencia escolar en educación primaria y el nivel de vida, que toma como indicador el PIB per cápita promedio a nivel municipal. PNUD, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México*, edición CD-ROM, 2001.

²⁰ El PNUD utiliza los siguientes indicadores para generar el Índice de Pobreza Humana para países en desarrollo: Tasa de mortalidad infantil en los primeros 5 años de vida, porcentaje de adultos analfabetas, porcentaje de personas sin acceso a agua potable, porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente, porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud. *Idem*.

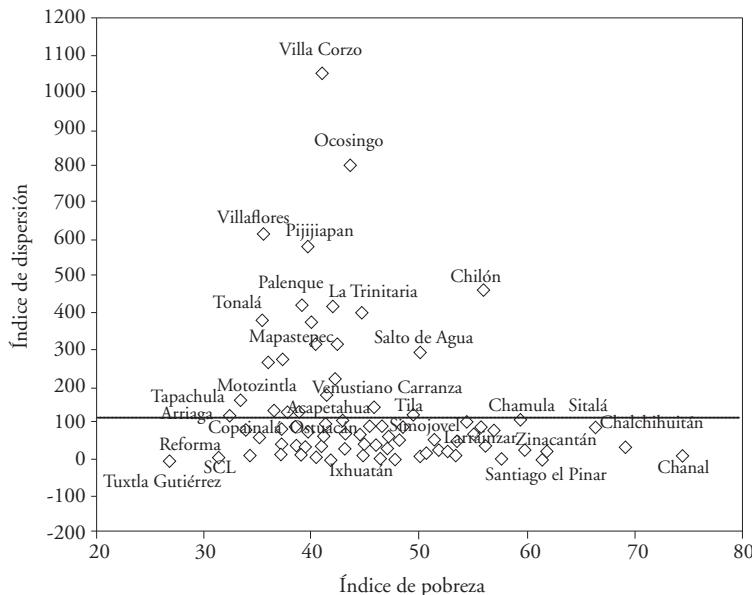


Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, Ciudades Rurales Sustentables, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008. Los datos sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) provienen de PNUD, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México, op. cit.*

Mapastepec, pero también tienen alto grado de dispersión territorial los municipios de la región Istmo-Costa, como Arriaga, Pijijiapan y Tonalá.

Evidentemente, la lógica de realización del programa no considera únicamente el criterio de la dispersión poblacional, pues en los municipios con mayor índice de dispersión como Villa Corzo y Ocosingo, no se ha proyectado construir ciudades rurales. En el proceso de planeación territorial operan otro conjunto de criterios para la localización de las ciudades rurales, como la pobreza, marginación y el que las poblaciones a reubicar estén asentadas en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad, otra condición es que las comunidades a beneficiar no estén inmersas en conflictos por la tenencia de la tierra y que los nuevos centros de población proyectados cuenten con ciertas condiciones que garanticen la sustentabilidad económica.

GRÁFICA 3
*Relación entre dispersión poblacional y el Índice de Pobreza Humana
 en los municipios del estado de Chiapas (2000)*



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Población y Ciudades Rurales, Programa ciudades rurales sustentables, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008. Los datos sobre el Índice de Pobreza Humana (IPH-1) provienen del PNUD, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México, op. cit.*

Como veremos, el despliegue de la *acción pública* se ha orientado a promover la cooperación público-privada para enfocar la dotación de los servicios públicos en términos de localización, de accesibilidad y ampliación de oportunidades para la población beneficiada. El desarrollo del programa comprende siete fases: formulación, integración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y reformulación. Un punto a resaltar es que los referentes para la elaboración de *Ciudades rurales sustentables: referentes para la formulación del Plan Maestro* se basa en el enfoque de planeación participativa, con lo cual se busca que los programas y proyectos a desarrollar se construyan con la población.

Es a partir de este *Plan*, que el gobierno del estado diseñó el Programa ciudades rurales sustentables, el cual constituye una estrategia de política pública para combatir

la dispersión, promover el desarrollo regional y erradicar la pobreza. El Programa define como objetivo general:

Incidir en el desarrollo regional y ordenamiento territorial para enfrentar los problemas de marginación, pobreza y la dispersión poblacional y atender a la población afectada por fenómenos climáticos, desarrollando Ciudades Rurales Sustentables con servicios de calidad, equipamiento y oportunidades económicas y de desarrollo social y humano.²¹

Este objetivo general derivó de la propuesta del grupo académico de la Uach que aplicó un enfoque territorial y “una conceptualización sistémica de un modelo de gestión instrumentado con base en cinco subsistemas”: 1) Físico-biótico; 2) Demográfico-sociocultural; 3) Económico-productivo; 4) Urbano-territorial y 5) Gestión municipal.²²

Dentro de los objetivos específicos, se señala la creación de un subsistema de ciudades en zonas rurales estratégicas; la concentración de las localidades dispersas que habitan en zonas de riesgo; la generación de proyectos productivos y de acciones para frenar el deterioro ambiental y la destrucción de ecosistemas y la biodiversidad. Como principios rectores del proyecto destacan: la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la participación social, el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento institucional.²³

Desde el nivel operativo, se precisa que todas las acciones, programas y proyectos se realizarán dentro de lo que se conciben como *componentes básicos*. Éstos son: *a) social*, que atiende al desarrollo social y a la participación de la comunidad; *b) económico productivo y de servicios*, que se refiere a la forma como las unidades de producción generarán bienes y servicios para la población; *c) urbano y vivienda*, se relaciona con la infraestructura social básica y de vivienda; *d) ambiental*, referido al logro de la sustentabilidad ambiental y; *d) legalidad y gobierno*, encaminado a las políticas y acciones que realizan dependencias y organismos municipales.

La formulación del programa identifica distintas fases de las ciudades rurales, mismas que se clasifican en tres grandes grupos: 1) ciudades rurales sustentables en construcción y desarrollo y que son aquellas con un presupuesto aprobado; 2) ciudades rurales sustentables en programación y presupuestación, aquellas que están

²¹ Instituto de Población y Ciudades Rurales, *Programa de ciudades rurales sustentables*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008.

²² Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, *Ciudades rurales sustentables..., op. cit.*

²³ *Idem.*

programadas para su construcción pero aún no tienen presupuesto y; 3) ciudades rurales sustentables en estudio y validación, las cuales se encuentran en fase de estudio y se sujetarán a un proceso de validación entre las agencias gubernamentales y los beneficiarios potenciales.

El programa especifica dos tipos de criterios de selección; uno referente a la selección de municipios y otro a la selección de las localidades. En cuanto al primero, la lista de criterios es amplia, pues retoma aspectos como las comunicaciones, el potencial regional económico, el nivel de equipamiento urbano y la reserva territorial. De acuerdo con estos criterios, los municipios elegibles se encuentren en el nivel medio y básico del Sistema Estatal de Pueblos y Ciudades,²⁴ que se compone por aquellos municipios cuyo rango esté entre los diez y cincuenta mil habitantes; el tamaño mínimo de población a reubicar será de 1 500 habitantes; aquellos que cuenten con más de 100 localidades dispersas; con niveles alto y muy alto grado de marginación; que cuenten con accesibilidad vehicular; con potencial productivo, condiciones de mercado y con más de 300 unidades económicas; con terrenos regularizados y con reserva territorial para el asentamiento. En cuanto a los predios elegibles, lo serán aquellos que estén en zonas seguras, sin riesgo natural, los predios que no se encuentren en áreas naturales protegidas, predios con diagnósticos y aquellos que se encuentre a más de 30 kilómetros de alguna ciudad de rango estatal. En cuanto a la selección de localidades, serán elegibles las localidades dispersas, pobres y marginadas y/o en zonas de riesgo de hasta 1 500 habitantes; aquellas damnificadas por desastres naturales; localidades que no tengan restricciones para cambiar el uso de suelo. Una vez elegidas, se tenderá a reubicar a todos los habitantes de la comunidad, quienes deberán manifestar por escrito su aceptación para ser reubicados.²⁵

En resumen, la construcción de las ciudades rurales es visualizada por la administración de gobierno como el eje estructural del cambio social en las regiones más pobres del estado de Chiapas. Por ello, las bases del diseño del Programa ciudades

²⁴ El Sistema se diseñó como una herramienta de apoyo para el Sistema de Estatal de Planeación Democrática creado por la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, promulgada en 2005. Dicha ley, entre otros puntos, establece que en los planes y programas del estado serán prioritarios los proyectos productivos, los programas sociales y los de infraestructura. Y dentro de éstos, serán considerados en primer lugar los que beneficien a un mayor número de habitantes o los que se consideren estratégicos y generen una mayor cantidad de empleos permanentes y dentro de éstos, a los que atienden a las clases más desfavorecidas (artículo 11). Decreto 129, Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, LXIII Legislatura, H. Congreso del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, publicado en el Periódico Oficial (P.O.) 294, 17 de marzo de 2005.

²⁵ *Idem.*

rurales sustentables han tratado de fijar los criterios de selección de las unidades territoriales (municipios/localidades), la identificación de la población beneficiaria, el diseño urbanístico de las ciudades rurales proyectadas y sus componentes, así como la programación de presupuestos.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA

Otro aspecto central de la gestión pública se relaciona con la institucionalización del programa. Como se sabe, sólo los programas sociales con un grado importante de institucionalización alcanzan cierta continuidad en su realización, delimitan claramente los aspectos técnicos, políticos y establecen un sistema de evaluación de la producción pública de bienes y servicios y del impacto entre los beneficiarios.²⁶

En este apartado analizaremos tres vertientes de institucionalización del programa. La primera se relaciona con las reformas constitucionales y legales que dieron sustento a la política social en Chiapas. El Congreso de Chiapas adicionó una fracción a la constitución local para elevar a rango constitucional la obligación del titular del Ejecutivo y de los Ayuntamientos, de alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del estado y de los municipios a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU con el fin de mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano en el estado de Chiapas.²⁷ Otras iniciativas legislativas que contribuyeron a la institucionalización del programa son la *Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población del Estado de Chiapas*²⁸ y la aprobación de la *Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas*.

Una segunda vertiente, derivada de la anterior, consiste en la puesta en marcha de dinámicas de *coordinación intergubernamental* en las que desempeña un papel fundamental la relación entre los niveles del gobierno federal, estatal y municipal. Para las agencias del gobierno federal encargadas del desarrollo social, el programa constituye una experiencia piloto que, de resultar exitosa, ofrecería una ruta para instrumentar una política social de provisión de bienes públicos que considere los aspectos espaciales de concentración y accesibilidad. Desde el punto de vista del gobierno estatal y los gobiernos municipales, el Programa ciudades rurales es una respuesta pública de

²⁶ Emilio Albi, Carlos Contreras *et al.*, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 177.

²⁷ P.O., núm. 178, 28 de julio de 2009.

²⁸ Decreto 125, Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas, P.O., núm. 137, 07 de enero de 2009.

naturaleza integral que busca conjuntar las políticas de reordenación territorial con el combate a la pobreza en diversas regiones de Chiapas.

La tercera vertiente de institucionalización consiste en la formación de agencias que facilitan la *acción pública* y promueven la cooperación público-privada, así como la participación comunitaria, en el diseño, realización y evaluación del proyecto. Como parte de estas agencias encargadas del programa, se formó el *Consejo Consultivo Ciudadano de Ciudades Rurales Sustentables*, en forma simultánea se proyectó el *Fideicomiso Ciudades Rurales* para recabar fondos de distintas fundaciones privadas, y finalmente, el gobierno del estado envió una iniciativa al Congreso para dar lugar a la creación de un organismo encargado del programa llamado Instituto de Población y Ciudades Rurales.

Estas vertientes de institucionalización del programa se han ido configurando en el proceso mismo de su puesta en práctica. Desde febrero de 2008 se puso en marcha el Proyecto de ciudades rurales sustentables con la construcción de la primera en Nuevo Juan del Grijalva. Inicialmente el programa planeó la creación de 27 ciudades en la entidad chiapaneca en un lapso de cinco años. En su primera etapa, durante el 2008 se proyectaron ocho ciudades; Nuevo Juan de Grijalva, Ostuacán, Tecpatán, Mezcalapa, Jaltenango, Ixhuatán, Berriozábal y Copainalá. Con estas ciudades, se propuso la reubicación de 31 050 habitantes de 322 comunidades, de las cuales 27 554 personas son por dispersión y tres mil 496 por afectaciones por los fenómenos naturales, como el caso de Juan del Grijalva. Inicialmente, el costo promedio de cada ciudad se pensó que oscilaría alrededor de los mil millones de pesos y 120 mil pesos por vivienda construida, pero el proceso mismo del proyecto ha permitido ajustar los presupuestos iniciales, por ejemplo, la ciudad rural sustentable de Nuevo Juan del Grijalva tuvo un costo de 418 millones de pesos; Santiago del Pinar representó un gasto de 394 millones de pesos; Ixhuatán fue construida con 422 millones de pesos y Emiliano Zapata se construirá a partir de un fideicomiso especial y con un presupuesto de 20 millones de pesos.

El programa ha contado con el respaldo del gobierno federal. Así lo ha expresado Felipe Calderón, quien en una gira realizada a la entidad, en abril de 2008, calificó al programa como innovador y resaltó el hecho de que dicho programa podría ser visto como una prueba piloto de un modelo de política pública para superar la pobreza y con posibilidades de ser replicado en el resto del país. El apoyo se concretó, en una aportación de mil millones de pesos por parte de la federación, para la creación de las ocho primeras ciudades rurales.²⁹ Para el gobierno federal, el programa plantea opciones frente al problema de la dispersión poblacional y es un medio para hacer más eficiente la acción gubernamental:

²⁹ Cuarto Poder, 8 de abril de 2008.

Las ciudades rurales permiten eso, vivir mejor, porque uno de los problemas graves que tenemos en México es la enorme dispersión de la gente, si el gobierno tiene que llevar un cable de luz o un tubo de agua es más fácil llevar un tubo de agua para una comunidad de mil gentes que llevar un tubo de agua para una comunidad de 10 familias, explicó el presidente Calderón. Argumentó que la dispersión no sólo impide se atienda la pobreza, sino que la va agravando.³⁰

En la misma tesis, el entonces secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero fue aún más allá, al señalar que las ciudades rurales son “un proyecto que será histórico, no solamente en Chiapas, no solamente en México sino probablemente en el mundo, la idea de las ciudades rurales es una idea única que hay que abrazarla con mucho entusiasmo”.³¹

Así el Programa de ciudades rurales sustentables, definido como una estrategia de política pública para combatir la dispersión, promover el desarrollo regional y erradicar la pobreza, transitó rápidamente hacia un proceso de institucionalización, el cual ha consistido en la puesta en marcha de una serie de acciones que permitan, crear los organismos pertinentes, establecer las reglas de operación, definir a los actores participantes y el papel de éstos, así como sus funciones, aclarar las cadenas de mando o las áreas que estarían relacionadas, definir el origen de los recursos y las áreas presupuestales. En pocos meses, *Ciudades rurales* pasó de ser un programa estatal a convertirse en un Instituto con personalidad jurídica. El tránsito refleja también el paso de la participación ciudadana y de especialistas hacia la dirección del proyecto por parte de la administración pública. Dentro de este proceso es posible identificar las siguientes acciones como parte del mismo:

- Se nombra al coordinador del Programa ciudades rurales, Julián Domínguez López Portillo.
- Se anuncia la creación de las primeras ocho ciudades rurales: Tecpatán, Jaltenango, Nuevo Juan del Grijalva, Ixhuatán, Copainalá, Berriozábal y Mezcalapa.
- Instalación del Consejo Consultivo Ciudadano de Ciudades Rurales Sustentables (12 de febrero de 2008).

³⁰ *Idem.*

³¹ En otro momento, la subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Sedesol, Sara Topelson de Grinberg, definió al proyecto como viable para todo el país, ya que en el territorio nacional existen más de 100 mil localidades con menos de 2 500 habitantes. *Cuarto Poder*, 6 de marzo de 2008 y 21 de febrero de 2008.

- Se propone la creación de un fideicomiso público para la creación de las *Ciudades Rurales* (febrero de 2008).
- Creación del Instituto de Población y Ciudades Rurales Sustentables (junio de 2008).
- Se instala la Honorable Junta de Gobierno del Instituto de Población y Ciudades Rurales Sustentables, en cumplimiento al decreto de creación de éste.

Una de las primeras acciones en este proceso, fue la expedición de un decreto que permite la constitución de un fideicomiso público, con el objetivo de dar paso a la construcción, planeación y establecimiento de las Ciudades Rurales.³² En paralelo a la expedición del decreto, se formó un Consejo Consultivo Ciudadano el cual funciona como una instancia de concertación y consulta. El objetivo del Consejo es lograr la participación de la sociedad civil organizada en la formulación, creación y consolidación de las ciudades rurales sustentables; está conformado por fundaciones sociales, universidades, académicos y consultores de organismos internacionales como CEPAL, PNUD y UNICEF.

Como presidente del Consejo, fue nombrado Esteban Moctezuma Barragán. Al interior del Consejo Consultivo se crearon 14 comisiones: Desarrollo Urbano; Obra y Seguimiento; Gobierno Interno, Empleo y Promoción Económica; Fuentes Financieras; Rendición de Cuentas; Vivienda; Servicios Públicos; Educación; Salud; Nutrición; Medio Ambiente; Bitácora Global y Agua. En la coordinación de cada comisión figuran representantes del gobierno estatal y federal, así como los representantes de fundaciones privadas y organizaciones no gubernamentales.³³ Este esquema de cooperación público-

³² Los primeros artículos de dicho decreto, establecen: Artículo 1. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, la creación de un fideicomiso público, sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, para la promoción y fomento integral de la vivienda, así como de la construcción, planeación y establecimiento de ciudades rurales y estratégicas, minimizando los riesgos que amenazan la protección de vidas humanas. Artículo 2. El fideicomiso cuya creación se autoriza, tendrá como objeto ser un instrumento de captación, manejo, aplicación, distribución, administración de recursos que permitan al fideicomitente, el control de las inversiones de los recursos con los que se constituya el patrimonio fideicomitido y su destino final, que será la promoción y fomento integral de la vivienda, así como de la construcción, planeación y establecimiento de ciudades rurales y estratégicas, minimizando los riesgos que amenazan la protección de vidas humanas. Congreso del estado de Chiapas, 2008.

³³ Los presidentes de las comisiones son las siguientes personas: Francisco Covarrubias de Desarrollo Urbano, Francisco Piazossi en Obras y Seguimiento; José María Gutiérrez en Gobierno Interno; Alfredo Achar en Empleo y Promoción Económica; Carlos Jair Jiménez Bolaños en Fuentes Financieras; Enrique Quiroz Acosta en Rendición de Cuentas; Francisco Piaseis en Vivienda; Antonio

privada en la acción pública, ha despertado suspicacia y polémica acerca del carácter de la inversión privada en los proyectos sociales. Más allá de los beneficios económicos que persigue la responsabilidad social empresarial, su participación en el proyecto se ha materializado en aportaciones de diversas fundaciones como: la Fundación Unidos por Ellos que se comprometió a construir 100 viviendas; Empresa Homex, 10 viviendas; Fundación Bancomer, tres escuelas; Instituto Carso de la Salud, modelo de gestión y operación de las clínicas; Fundación Teletón, un centro de salud; Fundación Adobe, tres viviendas “tipo” por ciudad rural, entre otras.

La creación del Instituto de Ciudades Rurales como un organismo específico encargado de impulsar el proyecto es un signo de que el programa de ciudades rurales está en condiciones de generar una *consistencia temporal* en la política pública estatal. Es decir, desde el gobierno del estado se realizan las acciones necesarias para que las ciudades rurales no sean un proyecto coyuntural de un sexenio, sino por el contrario, se conviertan en un proyecto transexenal y por tanto de largo aliento.

Con las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas, propuestas por el Ejecutivo, por unanimidad el Pleno de la LXIII Legislatura del Congreso local aprobó la creación del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, como organismo descentralizado de la administración pública estatal sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda. El Instituto de Ciudades Rurales Sustentables contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá como objeto principal planear, programar, coordinar y ejecutar aquellas acciones que permitan la constitución, construcción y el desarrollo de ciudades rurales sustentables en el estado, que erradiquen la dispersión de los asentamientos humanos y acerquen los servicios básicos a un mayor número de chiapanecos.³⁴

El Instituto de Ciudades Rurales Sustentables tendrá como órgano supremo la Junta de Gobierno, que estará integrada por un presidente, que es el titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda; un secretario técnico, designado por el presidente, y los vocales que serán el secretario de Hacienda y el secretario de Administración.³⁵

Leonardo Castañón en Servicios Públicos; Arturo Madero Garza en Educación; Julio Frenk Mora en Salud; Guadalupe Gallegos en Nutrición; Julia Carabias Lilla en Medio Ambiente; Roberto Tapia en Bitácora Global e Ignacio Morales Lechuga en Agua. *Cuarto Poder*, 6 de marzo de 2008.

³⁴ Congreso del estado, 2008.

³⁵ *Cuarto Poder*, 10 de junio de 2008.

Como presidente de la Junta de Gobierno del Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, tomó posesión el titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (Semaduvi), Julián Domínguez López Portillo; como secretario técnico, Óscar Solís Caballero, subsecretario de Vivienda y como vocales, los titulares de las secretarías de Hacienda y Administración, Carlos Jair Jiménez Bolaños Cacho y Guillermo Sauza Brindis, respectivamente.³⁶ No obstante, este proceso de institucionalización también ha tenido ajustes, y el 10 de febrero de 2009, el *Decreto 164 abrogó el decreto (del cinco de junio de 2008) que creó como organismo descentralizado al Instituto de Ciudades Rurales Sustentables y en su lugar fusionó a este Instituto con el Consejo Estatal de Población y creó el Instituto de Población y Ciudades Rurales*, con lo que éste pasó a constituirse en una dependencia del Ejecutivo del estado.

DE LAS CIUDADES RURALES A LAS VILLAS RURALES: PRIMEROS AJUSTES EN EL PROCESO DE REALIZACIÓN

En los primeros meses de 2008 comenzó la construcción de la *primera ciudad rural sustentable Nuevo Juan de Grijalva* en el predio *El Cinco* municipio de Ostuacán y cuya construcción fue la respuesta a las familias afectadas por el derrumbe de un cerro en las márgenes del río Grijalva. Asimismo, se planeó otra ciudad rural en el municipio de Tecpatán, que junto con la primera, darían respuesta a cerca de cinco mil afectados por el desastre natural. La ciudad rural de Nuevo Juan de Grijalva se ha venido construyendo sobre un predio de 80 hectáreas, de las cuales, 50 fueron destinadas a la vivienda y 30 a proyectos agropecuarios comunales. Se construyen 500 viviendas para igual número de familias, de éstas 344 son familias damnificadas provenientes de 14 comunidades y 158 familias que viven en situación de dispersión.

La propuesta inicial fue crear 27 ciudades rurales sustentables en el lapso de cinco años y las cuales estarían ubicadas en los municipios de Ostuacán, Tenejapa, Copainalá, Ocozocoautla de Espinosa, Venustiano Carranza, Oxchuc, Teopisca, Frontera Comalapa, La Independencia, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Villaflores, Pichucalco y Simojovel, entre otros. En esta fase de arranque del proyecto las perspectivas apuntaban a construir un promedio de cinco ciudades rurales por año y con ello dejar iniciadas 27 ciudades y terminadas 17 en la presente administración.

Los resultados esperados a largo plazo pueden resumirse en las siguientes metas: superar los rezagos de la población en términos de marginación, nutrición, educación,

³⁶ Cuarto Poder, 17 de junio de 2008.

mortalidad materno-infantil; disminuir la dispersión poblacional y crear un sistema de ciudades rurales y comunidades periféricas; generar ingresos y empleos; mejorar la calidad de vida de la población; reducir la migración; ampliar la cobertura de servicios; generar modelos de planeación territorial ambiental con participación ciudadana y de administración pública concurrente, que optimicen el gasto y acerque el gobierno a la sociedad.³⁷

Ahora bien, los resultados a corto plazo contrastan con las proyecciones iniciales. A la fecha el proceso de realización presenta los siguientes avances: 1) el 17 de septiembre de 2009 fue inaugurada la ciudad rural Nuevo Juan del Grijalva en el municipio de Ostuacán, en donde se construyeron 410 viviendas para igual número de familias. En cuanto a las ciudades rurales en construcción, información al 30 de septiembre de 2010 reporta el avance siguiente: 2) en la ciudad rural de Ixhuatán ubicada en el municipio del mismo nombre se han construido 382 viviendas para igual número de familias, esto representa 65.7% de avance sobre lo proyectado; 3) en la ciudad rural de Jaltenango del municipio de Ángel Albino Corzo se han construido 625 viviendas para igual número de familias, lo que representa un avance del 35.4%; 4) en la ciudad rural de Santiago del Pinar del municipio del mismo nombre se reporta la construcción de 115 viviendas en un predio de 38 hectáreas, además de la construcción de otras 350 viviendas nuevas en sustitución de viejas en varias localidades, asimismo se han realizado 489 acciones de mejoramiento de viviendas, en diversas localidades; y mejoramiento de infraestructuras y servicios para la cabecera municipal y en las localidades de Pechultón, Nachón, Ninamó y Pusilhó; y proyecto integral de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales para diversas comunidades, todo ello representa un avance del 55.7%; 5) la ciudad rural más reciente, es la de Emiliano Zapata del municipio de Tecpatán, la cual reporta un grado de avance del 5%, con la construcción de 243 viviendas para igual número de familias; 6) además de las ciudad ya concluida y de las que están en proceso, actualmente se encuentra en estudio, la probable ciudad rural de Copainalá que estaría ubicada en el municipio del mismo nombre y en la cual se proyecta la construcción de 892 viviendas para igual número de familias. Este proyecto, por lo pronto cuenta ya con un terreno, la propuesta de diseño urbano y se está en la etapa de búsqueda de alternativas financieras para la construcción de la misma; 7) por último, se han mencionado como posibles ciudades a construirse a mediano plazo, otras que podrían ubicarse en los municipios de La Trinitaria, Frontera Comalapa, Mapastepec y La Concordia.

³⁷ Instituto de Población y Ciudades Rurales, *Programa de Ciudades Rurales Sustentables*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008.

Aunque el proyecto resulta bastante ambicioso, a la luz de la demanda social resulta del todo insuficiente para resolver las necesidades de la población chiapaneca, pues incluso el secretario de Vivienda del estado de Chiapas, señaló la necesidad de construir más de 300 ciudades rurales para cubrir la magnitud del problema en la entidad. A esto se suma, la insuficiencia del presupuesto, pues los recursos limitados se presentan como un problema difícil de superar para alcanzar las metas programadas, por lo que el *megaproyecto* ha empezado a ajustarse a las restricciones presupuestales.

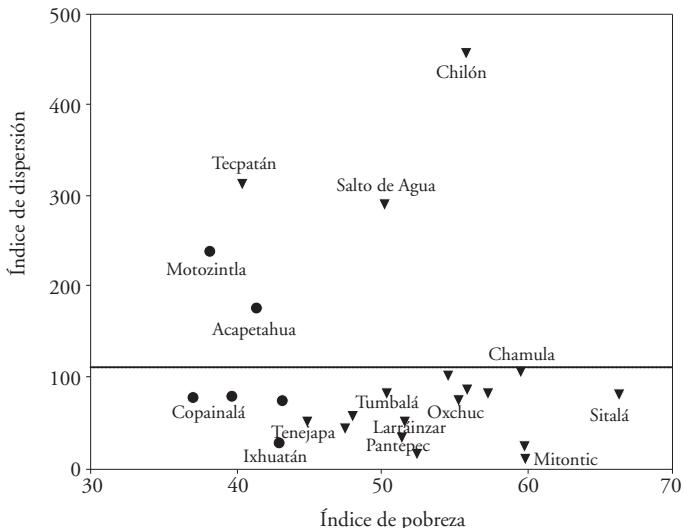
Uno de los ajustes en el proyecto consiste en la propuesta de una nueva modalidad de centro poblacional: las *Villas Rurales Sustentables*. Éstas han sido definidas como “aquel [...] asentamiento humano con una población máxima de 1 500 habitantes que por sus características ofrece condiciones propicias para concentrar a los habitantes de localidades dispersas o en situación de riesgo, a través de la provisión de servicios básicos y de oportunidades para la obtención de un ingreso”.³⁸ En esta nueva definición las villas rurales preservan el mismo espíritu y objetivos de las ciudades rurales, pero en una escala territorial menor.

Como se muestra en la Gráfica 4 el número de ciudades rurales bajo estudio y validación, actualmente, son solamente seis y se ubican en municipios de la región Centro (Coapainalá y Tecpatán), en la región del Soconusco (Acapetahua) en la región Selva (Motozintla), la Frailesca (municipio de Ángel Albino Corzo) y una en la región Sierra, cuya ubicación municipal está por definirse. Mientras que el número de villas rurales proyectadas asciende a 18 y se distribuyen principalmente en las regiones Norte, Selva y Altos que corresponde a los municipios con mayor presencia de grupos indígenas. Cabe señalar, además, que los municipios en los cuales se ha proyectado fundar villas rurales no son precisamente los de mayor dispersión, pues como se muestra en la gráfica, casi todos se encuentran por debajo de la línea que marca la media del índice de dispersión rural.

Si bien el documento-propuesta apunta que la conformación de villas rurales pretende reubicar a comunidades dispersas con altos índices de marginación y pobreza, así como concentrar comunidades que se encuentren en zonas de alto riesgo a las cuales se dotará de infraestructura básica, de servicios y de empleos productivos. Estas villas rurales se establecerán en un radio de 1.5 km de una localidad que esté dotada con infraestructura básica y que sea prestadora de servicios, por lo tanto las nuevas villas rurales serán dotadas de servicios básicos, pero que sean complementos a los servicios ya existentes en la localidad previa.

³⁸ Instituto de Población y Ciudades Rurales, *Villas Rurales Sustentables*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2010.

GRÁFICA 4
Relación entre dispersión poblacional y el Índice de Pobreza Humana en los municipios incluidos en el Programa Ciudades y Villas Rurales



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto de Población y Ciudades Rurales, Villas Rurales Sustentables, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2010. Los datos sobre el Índice de Pobreza Humana (IPH-1) provienen del PNUD, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México, op. cit.*

Se proyecta la construcción de villas rurales en los 28 municipios con menor índice de desarrollo humano, los cuales se ubican principalmente en la zona Norte, Altos y Selva del estado. En principio, la propuesta es construir villas que beneficiarían a 130 localidades, con un costo total de 948 millones de pesos y con las cuales se pretende la reubicación de 14 099 pobladores. De esta forma, se pretende que las villas rurales den cabida a un máximo de 250 familias, mientras que las ciudades rurales tendrían como mínimo 300 familias. Se trata, entonces, de crear un modelo alternativo que dé viabilidad inmediata al proyecto, optimizando costos y reduciendo tiempos de construcción. Cabe señalar, sin embargo, que a la fecha esta propuesta de villas rurales aún no ha sido autorizada por la institución a cargo y por tanto, se trata de un proyecto en discusión y evaluación y que de ser aprobada implicaría una reformulación del proyecto inicial, en términos de su alcance, cobertura, metas y población beneficiada.

ELEMENTOS PARA UN BALANCE INICIAL

La puesta en marcha del programa, ha buscado configurar un nuevo ordenamiento territorial que “posea las características del mundo rural con las comodidades y algunos servicios de la ciudad”.³⁹ Su diseño y ejecución ha llevado una serie de definiciones, unas elaboradas previamente y otras, que se han ido definiendo conforme avanza el proyecto y se plantean nuevas problemáticas. A partir del análisis del diseño y la institucionalización del programa, expuesto en apartados anteriores, consideramos que es posible elaborar un balance preliminar de las inconsistencias, dificultades y retos que se vislumbran en los primeros pasos de la puesta en marcha del programa. Cabe aclarar que no se trata, de elaborar una evaluación del impacto del programa, ya que el horizonte temporal de su aplicación no permite realizar tal ejercicio. Por otra parte, consideramos que es necesario llevar a cabo una evaluación cualitativa del proceso y de los resultados, considerando los cambios en el modo de vida y las experiencias de reconversión productiva en cada ciudad rural. Hechas estas advertencias, plantearemos, a modo de corolario de este trabajo, un conjunto de elementos que se vislumbran como deficiencias y obstáculos en el proceso de la política social en cuestión.

1. *La dimensión territorial del programa.* El análisis del programa lleva a concluir que más que tratarse de un proyecto llano de ordenamiento territorial en donde la planeación y la organización del espacio sean el eje de la política, el programa tiene como un objetivo central introducir la dimensión territorial en las políticas de reducción de la pobreza en zonas rurales. Así, en lugar de los instrumentos aplicados en otros programas federales –como Progresa-Oportunidades y el programa microrregiones que privilegian el otorgamiento de subsidios⁴⁰ en el programa *Ciudades Rurales Sustentables* el acceso a los servicios públicos y el mejoramiento de la calidad de vida se vincula en forma directa con una mejor organización territorial, en donde

³⁹ Entrevista a Julián Domínguez, secretario de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda. Congreso del Estado de Chiapas, *Boletín de prensa 138*, Tuxtla Gutiérrez, 15 de marzo de 2008.

⁴⁰ A partir de la década de 1990, los diseñadores de la política social han intentado introducir la dimensión territorial en el diseño de las políticas sociales. Quizá el referente más explícito sobre la cuestión territorial sea el diagnóstico que sirvió de base a la identificación de microrregiones elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social. Al identificar la localización de la pobreza extrema el Programa para Superar la Pobreza 1995-2006, identificó 91 microrregiones del país en 1 377 municipios de 31 estados, las cuales fueron consideradas áreas de atención prioritarias por los elevados niveles de pobreza que presentaban. Alicia Ziccardi, “Pobreza, territorio y políticas sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, IIS-UNAM, México, 1999, p. 12.

la apropiación del espacio tiene como finalidad la armonización de las necesidades sociales con el uso racional del territorio y sus recursos.

2. *Ventajas de la concentración.* El modelo de ciudades y villas rurales sustentables, muestra que la concentración de la población es una fórmula idónea para optimizar la inversión pública y la dotación de servicios públicos (caminos, agua potable, drenaje, escuelas, salud, electricidad, telefonía). No obstante, la “asignación de localización” de familias y comunidades suele verse como una decisión burocrática que genera procesos forzados, impuestos y con poca aceptación de la población. Modificar esta percepción se antoja como un reto, no menor, del proyecto, para lo cual la labor de convencimiento, la participación de los beneficiados y la búsqueda de la cooperación son pilares imprescindibles que deben construirse continuamente.
3. *Los nuevos centros de población y los beneficiarios.* El Instituto de Población y Ciudades Rurales ha rechazado el término de reubicación para referirse al proceso y en su lugar, plantea que se trata de la conformación de nuevos centros de población o centros alternativos de población que marquen una diferencia sustancial entre la marginación vivida por los beneficiarios potenciales y las oportunidades de mejoramiento en la calidad de vida que las ciudades rurales representan. No obstante, es innegable que en este proyecto la reubicación tiene un peso significativo, para los dos tipos de población que se han definido: las afectadas por desastres naturales y aquellas que viven en situación de pobreza y marginación asociadas a la dispersión. Es un hecho, que estas poblaciones tienen realidades distintas y por tanto, diferente disposición hacia el traslado, lo que en un futuro impactará en los procesos de adaptación. Hasta el momento, las poblaciones afectadas por desastres naturales y que han sufrido un proceso de devastación de sus viviendas y poblados, indudablemente son más proclives al traslado al tener una oferta de reposición de bienes perdidos. Pero estas diferencias en el tipo de beneficiarios van más allá, pues también nos remiten a las diferencias generacionales (mayor disposición de jóvenes) o incluso, beneficiarios según su tenencia de la tierra o calidad dentro de los ejidos (mayor disposición de poseedores y avecindados).
4. *Cooperación público-privada.* El involucramiento del sector privado (Telmex, Fundación Azteca, Adobe, grupo Carso, BBVA-Bancomer), sin duda se inscribe en una ola de cambio de las mismas empresas que han usado estratégicamente el discurso de la *responsabilidad social empresarial* para incidir en proyectos sociales. El programa constituye una forma de experimentar con tipos distintos de acción pública, en donde la inserción del sector privado puede dar lugar a un nuevo *agente* promotor del desarrollo local. Con ello la apuesta hacia la cooperación trasciende los ya tradicionales espacios corporativos público-privados, para dar paso a nuevas esferas de concertación en las políticas de bienestar social.

5. *La concertación en el proceso de realización.* Por otro lado, el histórico “talón de Aquiles” de las políticas públicas, sin duda, se ubica en la deseada y malograda coordinación interinstitucional. El programa presenta un reto singular en este sentido, pues desde su diseño, pero aún más en la realización, ha requerido de acuerdos y concertación entre los agentes gubernamentales que den congruencia al programa y permitan una coordinación a nivel del *trabajo territorial* más allá del tradicional enfoque sectorial, que limita y obstaculiza la atención global de las necesidades sociales.
6. *El proceso de institucionalización del proyecto.* Otro de los grandes desafíos se ubica en la permanencia y continuidad del programa, más allá de los cambios sexenales. Hasta ahora, las acciones llevadas a cabo por el gobierno del estado y el Consejo Consultivo de Ciudades Rurales han caminado en ese sentido. No obstante, el riesgo existe. Consideramos que el éxito de las ciudades y villas rurales es que se empiezan ya a habitar; la aceptación y convencimiento de la población; la evaluación de los beneficios a la población podrán constituirse en indicadores a ser leídos por futuros gobernantes al sopesar su permanencia o no.
7. *Reestructuración productiva y sustentabilidad ambiental.* En términos de la organización para la producción, se han precisado posibilidades en dos direcciones: *a)* en las zonas agropecuarias se promueve regionalmente la reconversión productiva y se pretende obtener un valor agregado que permita generar riqueza y tener un punto generador de la misma, esto se propone lograrlo a través de sustituir la siembra de maíz por cultivos alternativos como frutales (limón persa, lichi, zapote y cacao), invernaderos y forestales; *b)* en las ciudades rurales la apuesta es generar riqueza interna a partir de nuevas actividades propias de cada uno de los poblados (armadora mobiliario escolar, fábricas de escobas, fábricas de chocolate artesanal, planta procesadora de lácteos y una planta productora de piloncillo). Por tanto, hay una decisión clara de pasar de programas de corte asistencial a programas de desarrollo productivo de esas zonas. A su vez, se vislumbra una apuesta por el desarrollo local en el programa que ve a las ciudades rurales como futuros polos articuladores de desarrollo regional.
8. *Una forma territorial emergente.* Por último, la estrategia del programa deja en claro que la urbanización del campo es una de las formas territoriales emergentes en el conflictivo mundo rural de Chiapas. Además, desde el punto de vista sociológico, la categoría de ciudades rurales, contiene el germen de un modelo de urbanismo rural, que de ser exitoso, daría lugar a un proceso de difusión de dicha política pública en otros espacios rurales de México y América Latina. Esta suerte de urbanismo rural resulta atractiva para los diseñadores de política social, en la medida en que es un proyecto de desarrollo local que asigna bienes públicos a poblaciones en extrema pobreza y tiene el potencial para generar opciones de reconversión productiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio; Contreras, Carlos *et al.*, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Camas Reyes, Francisco Javier, “El desarrollo económico del Soconusco y el crecimiento demográfico y territorial de Tapachula, 1880-1990”, en Muro, Víctor Gabriel, *Ciudades provincianas de México*, El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 219-239.
- Dávila, Enrique; Kessel, Georgina y Levy, Santiago, “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía Mexicana*, nueva época, vol. XI, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre de 2002.
- Jiménez Dorantes, Manuel, “Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico”, *Provincia*, núm. 21, enero-junio, Venezuela, 2009.
- Moseley, Malcolm J., *Centros de crecimiento en la planificación espacial*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Reyes, Francisco Javier, “El desarrollo económico del Soconusco y el crecimiento demográfico y territorial de Tapachula, 1880-1990”, en Muro, Víctor Gabriel, *Ciudades provincianas de México*, El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 219-239.
- Taylor, Peter J. y Flint, Colin, *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 2002.
- Wilson, Japhy, “La nueva fase del Plan Puebla Panamá en Chiapas”, publicado en tres partes en el *Boletín de CIEPAC*, núms. 560, 561 y 562, mayo de 2008 [<http://www.ciepac.org>].
- Wolf, Eric, *Los campesinos*, Labor, Barcelona, 1971.
- Ziccardi, Alicia, “Pobreza, territorio y políticas sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4 octubre-diciembre, 1999, pp. 109-126.

DOCUMENTOS Y HEMEROGRAFÍA

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Las metrópolis mexicanas*, Cámara de Diputados LVI Legislatura, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Social, INEGI, México, 1997.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, *Ciudades rurales sustentables: referentes para la formulación del Plan Maestro*, Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008.
- Congreso del Estado de Chiapas, *Boletín de prensa 1950*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 5 de junio 2008.
- Congreso del Estado de Chiapas, *Boletín de prensa 138*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 15 de marzo 2008.
- Decreto 129, *Ley de Planeación para el Estado de Chiapas*, LXIII Legislatura, H. Congreso del estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, publicado en el Periódico Oficial P.O.) 294, 17 de marzo de 2005.

Decreto 143 que autoriza al ejecutivo del estado, la constitución de un fideicomiso público que tendrá por objeto la promoción y fomento integral de la vivienda, así como la construcción, planeación y establecimiento de ciudades rurales y estratégicas en el estado de Chiapas, Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 7 de febrero 2008.

Decreto 340, *Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población del Estado de Chiapas*, publicada en el Periódico Oficial del estado de Chiapas (P.O.), 137, 7 de enero de 2009.

Decreto 125, *Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el Estado de Chiapas*, publicada en el Periódico Oficial del estado de Chiapas (P.O.), 137, 7 de enero de 2009.

Decreto 164, *Decreto por el que se abroga el Decreto que crea el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables*, Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 10 de febrero de 2009.

Diario Cuarto Poder, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, febrero 2008 a julio 2010.

Instituto de Población y Ciudades Rurales, *Programa de ciudades rurales sustentables*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2008.

—, *Villas Rurales Sustentables*, Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano municipal en México*, edición CD-ROM, 2001.

—, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001*, Ediciones Mundi Prensa, 2001 [<http://www.undp.org/hdr2001/spanish>].

—, *Objetivos de desarrollo del Milenio* [<http://www.undp.org/spanish/mdg/basics.shtml>].



Tranvía frente al multifamiliar Miguel Alemán. *La ilusión viaja en tranvía*, 1953, detalle.

Carlos Martínez Assad, *La Ciudad de México que el cine nos dejó*,
Secretaría de Cultura-Gobierno del Distrito Federal, México, 2008, p. 83.