



Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Saldaña, Vicente Ugalde
Gobernar por proyectos: el otro modelo de gobernanza territorial en México
Estado & comunes, revista de políticas y problemas
públicos, vol. 2, núm. 19, 2024, Julio-Diciembre, pp. 35-56
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.351

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684278792003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Gobernar por proyectos: el otro modelo de gobernanza territorial en México

Governing by project: the other territorial governance model in Mexico

Vicente Ugalde¹

Docente e investigador del Centro de Estudios Demográficos,
Urbanos y Ambientales en El Colegio de México, México

Correo electrónico: vugalde@colmex.mx

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0470-2929>

Recibido: 19-noviembre-2023. Aceptado: 23-enero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

El Gobierno federal mexicano ha publicado durante la última década distintos instrumentos de planificación para promover el ordenamiento del territorio y desarrollo regional. Su elaboración, a cargo de varias instancias administrativas, revelaría una gestión fragmentada y desarticulada. Este artículo indaga si la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040, instrumento vigente en esta materia, logra restituirle al Estado mexicano la rectoría en la gobernanza territorial. Luego de una revisión de las herramientas normativas que constan en el Diario Oficial de la Federación, los hallazgos sugieren que la ENOT privilegia una gobernanza basada en proyectos prioritarios. El Tren Maya, el Programa de Desarrollo para el Istmo de Tehuantepec y el Programa Zona Libre de las Fronteras Norte y Sur son indicios de que otro modelo de gobernanza territorial ha surgido en México.

Palabras clave: instrumentos de planificación, gobernanza territorial, ordenamiento del territorio, política territorial en México, Tren Maya.

¹ El autor agradece los comentarios de los evaluadores pares ciegos externos, así como la atenta lectura y comentarios de Jaime Vera.

Abstract

Over the last decade, the Mexican federal government has published several planning instruments promoting land-use planning and regional development. Various administrative agencies participate in developing these instruments, which suggest a fragmented and disarticulated management. This article examines whether the National Strategy for National Strategy for Spatial Planning (ENOT) 2020-2040, the current operating instrument, restores the steering role in territorial governance to the national State. After a review of the normative tools contained in the Official Journal of the Federation, the findings suggest that the ENOT favours governance based on essential projects. The Mayan Train, the Development Programme for the Isthmus of Tehuantepec, and the Free Zone Programme for the Northern and Southern Borders suggest that another model of territorial governance has emerged in Mexico.

Keywords: planning instruments, territorial governance, land use planning, territorial policy in Mexico, Mayan Train.

1. Introducción

En 2021 la Secretaría de Relaciones Exteriores de México publicó el *Atlas prospectivo territorial-industrial para la atracción de las inversiones*. Este documento se sumó al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), al Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio de 2019 de la Secretaría de Turismo y al Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio de 2012 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Al mismo tiempo, en 2021, la Sedatu publicaba la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT) que contempla entre sus propósitos: “Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de ordenamiento territorial [...]” (Sedatu, 2021a, p. 25).²

Elaborados por diferentes esferas administrativas, no sorprende que estos documentos se ignoren mutuamente, es decir, las referencias cruzadas son casi inexistentes. La proliferación de instrumentos, seguida de un intento del Estado central por recuperar a partir de 2018 el control de una gestión fragmentada del territorio, dan cuenta de la búsqueda de un nuevo modelo de política territorial. Bajo este escenario, hay que preguntarse sobre las posibilidades que tiene la ENOT de ordenar la gestión territorial y, ante ello, ¿qué rol juegan los proyectos prioritarios del Gobierno del actual presidente López Obrador? ¿Constituye la ENOT una opción para transitar hacia un régimen de gobernanza territorial que tenga como vector a este instrumento o es otro intento en el que este instrumento quedará convertido en letra muerta?

² La ENOT 2020-2040 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 9 de abril de 2021. Se presume que existe un error, dado que la publicación tiene el encabezado: “Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024” (en lugar de 2020-2040). Esa imprecisión se repite en varios documentos oficiales que hacen referencia a la ENOT.

Aunque solo la implementación de la ENOT permitiría responder esta cuestión, el presente artículo reflexiona acerca de las características del modelo actual de la política territorial e indaga sobre las posibilidades de restituirla al Estado la rectoría mediante este tipo de instrumentos. Dicho modelo, cercano a un sistema jerarquizado o bien, descentralizado y concebido con fines más sectoriales que territoriales es, como se verá en este artículo, una preocupación actual dentro de los círculos académicos nacionales y extranjeros (Azuela, 1986; Hassenteufel, 1998; Simoulin, 2007; Delgadillo y Torres, 2008; Ugalde, 2010). También, se busca documentar la reflexión sobre la capacidad de los instrumentos de planeación territorial para pilotear actividades con objetivos concebidos y pensados en lógicas sectorizadas en una dinámica que permita gobernar en México las desigualdades regionales.

En relación con la metodología, se parte de un corpus de instrumentos que serán analizados y que de manera explícita están destinados por el Gobierno de México a organizar la disposición de las actividades y poblaciones sobre el territorio a lo largo de los siglos xx y xxi, así como aquellos instrumentos que sin tener este objetivo principal han influido en esa localización, tales como leyes generales y orgánicas, reglamentos de ley, decretos, decretos modificatorios, planes nacionales, iniciativas, programas, acuerdos y convenios. Estos registros constan en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mientras que la contextualización de antecedentes se valió de la producción académica referida a lo largo de este trabajo.

En relación con la estructura, este artículo expone en una primera parte las nociones de gobernanza y ordenamiento territorial, en tanto permiten caracterizar la acción del Gobierno federal mexicano. Luego, se presentan los resultados de una revisión documental en la que se logra identificar los rastros de esa acción durante la primera mitad del siglo xx. En la tercera parte se indaga por la restitución del tema territorial en la agenda nacional en un contexto en el que los instrumentos y proyectos se han diversificado, es decir, se busca esclarecer el rol de la ENOT y de los proyectos prioritarios en la política territorial contemporánea de México. Por último, se presentan algunas conclusiones.

2. Intervención pública con impacto territorial: un tema resbaladizo

Es posible que, ante la proliferación de instrumentos de planeación territorial en México, existan numerosas concepciones sobre lo que significa el buen uso del territorio, en la conciliación y, por supuesto, en la necesaria articulación de esos instrumentos. La noción de gobernanza territorial es entonces un concepto útil que caracteriza tal situación, pero también que ha intentado explicar las otras formas bajo las cuales la autoridad ha denominado a este campo de estudio: la planeación y el ordenamiento territorial que, en diferentes momentos de la historia, han determinado un campo de intervención fragmentado en escalas y en sectores. En fin, un campo todavía difuso y, por tanto, necesitado de redefinición.

2.1. El territorio: objeto directo e indirecto de políticas

En un contexto europeo, Hassenteufel (1998) distinguió entre políticas *territoriales*, que responden a la lógica particular de un territorio y, las *territorializadas*, que se implementan en un área específica pero cuya lógica no es propia de dicho territorio. Hoffmann-Martinot *et al.* (1993) subrayan que una parte considerable de las iniciativas nacionales en sectores como la industria, agricultura, recaudación hacendaria o transporte, tiene implicaciones territoriales y se distinguen de las políticas explícitamente territoriales, como las reformas de gobiernos locales o intermedarios, las regionales o de desarrollo, así como de programas destinados a la reducción de disparidades espaciales. Para estos autores, el retiro de las políticas regionales no significa un desplazamiento ocasionado por las políticas europeas, sino, que las políticas regionales y la planificación territorial ceden ante una concepción del desarrollo local más endógena y asociada a la participación privada. Ello se da en un contexto de tensiones e iniciativas autonomistas que cuestionan la capacidad de las políticas regionales para contrarrestar los problemas de integración política (Hoffmann-Martinot *et al.*, 1993).

La discusión se interesa también en dilucidar si las políticas europeas convierten a los niveles locales en receptores pasivos de las decisiones comunitarias. Simoulin (2007) identifica el surgimiento de situaciones de cooperación no ordenadas por la jerarquía que corresponden a la construcción, gestión o representación de territorios, a las que califica como propias de una gobernanza territorial. En México, la acumulación e inevitable superposición de documentos de planeación territorial y la consecuente proliferación de actores sugiere que situaciones de cooperación, como las que hace referencia Simoulin, serían necesarias para facilitar una coexistencia útil de esos instrumentos. Azuela (2008, p. 526), por ejemplo, ha llamado la atención sobre la difícil conciliación y “la confusión entre la planificación urbana y la planificación ambiental” en el momento en que los poderes públicos intentaron crear un sistema de planificación territorial integrado mediante una ambiciosa reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) (DOF del 13 de diciembre de 1996).

La preocupación por la difícil integración de diferentes instrumentos surge también cuando se busca traducir en medidas concretas la dimensión sustentable del desarrollo territorial, pues ello “[...] exige una gestión transversal desde las regiones, más que [...] una coordinación interinstitucional directamente en el nivel federal, que tiende a reducirse a la complementación de formas de acción sectorizadas y centralizadas, o a su yuxtaposición territorial” (Ferreira, 2008, p. 627). De esta manera, al considerar en este artículo todos los documentos y acciones de intervención sobre el territorio, desde una perspectiva que distingue entre aquellos que serían propios de una política *territorial* y los que constituirían políticas *territorializadas*, se podrá identificar si los que pertenecen a políticas territorializadas son susceptibles de integrarse en una idea global de política territorial que represente la ENOT, o si los proyectos prioritarios del Gobierno federal están generando situaciones e interacciones de cooperación próximas al

modelo observado por Simoulin. Para ello, es útil considerar el objetivo que les ha sido impuesto.

2.2. Política y ordenamiento territorial

En este artículo se adopta la convención según la cual tratar de influir en la localización de las actividades económicas, en lugar de permitir que estas se ubiquen de manera espontánea, es una opción para mitigar los efectos sociales de las desigualdades regionales en términos de empleo, crecimiento económico y calidad de vida. Según Monod y Castelbajac (1971), una política territorial es aquella que, de forma independiente de los factores que provocan desequilibrios en la distribución de actividades económicas, busca evitar que esos desequilibrios se incrementen a largo y mediano plazo.

Aunque no en todos los países es reconocido como un campo específico de intervención, el ordenamiento del territorio es un propósito de gestión centralizada de las expectativas sobre el desarrollo económico que se tiene de las regiones (Massardier, 2011). En Francia, en la década de 1960, los objetivos del ordenamiento del territorio no se limitaron a frenar los desequilibrios regionales y sus efectos, sino que buscó introducir una política global de la utilización del espacio (Monod y Castelbajac, 1971). Con esta forma de ver el espacio, se buscó orientar la distribución de las poblaciones en territorios con ventajas y desventajas naturales o socialmente construidas que son disímiles, que favorecen los desequilibrios regionales y entorpecen la búsqueda de justicia social.

Este ámbito de intervención pública no se limita al espacio francés. Sin ser una traducción literal del *aménagement du territoire* en el mundo hispanohablante, las nociones de ordenación u ordenamiento del territorio son utilizadas para referirse a políticas similares. La revisión realizada por López (2005) deja en claro que el *spatial planning*, *aménagement du territoire* u ordenación del territorio se refieren a prácticas gubernamentales que buscan promover el desarrollo local y contrarrestar las desigualdades regionales. Durante el Consejo de Ministros de Europa celebrado en 1983 en Torremolinos (España), se adoptó una carta de ordenación del territorio, mientras que, para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2023), el ordenamiento territorial es una política de Estado y, a la vez, un instrumento de planificación del desarrollo. Estos dos organismos consideran que la ordenación del territorio es una disciplina científica y un proceso técnico-administrativo, al mismo tiempo, una política.

En la jerga legislativa y administrativa de México, la noción de ordenación del territorio es utilizada desde hace cinco décadas, aunque ello no signifique que esté a salvo de ambigüedades (Azuela, 2008). Más allá de que numerosos documentos la utilizan en el mismo sentido que le otorga la ley, para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de la década de 1970, para algunos especialistas es más bien un concepto operativo que se concretiza con actividades específicas, en especial, de la planificación territorial (Delgadillo y Torres, 2008). En todo caso, en este ejercicio se consideran ambas nociones y se las asocia con la de

política territorial, entendida como la intervención del Estado que busca modificar la distribución de las personas y actividades sobre el territorio, es decir, la distribución del desarrollo económico. En sintonía con Carrière (2008), se le considera una intervención de naturaleza compensatoria mediante acciones de discriminación positiva.

3. Gestión pública territorial en México

La intervención del Estado mexicano para inducir la localización de actividades en el territorio no es reciente. Sin embargo, estas intervenciones han sido más territorializadas que políticas territoriales. Abundan, por ejemplo, los programas de distintos sectores de la administración con un enfoque territorial, que establecen incentivos fiscales destinados a la región de la frontera norte, pero carecen de una visión global de organización territorial. Algunos argumentan que, en lugar de incorporar el ordenamiento territorial en las políticas públicas de planificación regional, se trata de concebir el desarrollo regional desde una perspectiva sectorial, considerando el ordenamiento territorial como una “aspiración” (Delgadillo y Torres, 2008). Si se concibe el ordenamiento del territorio como una intervención guiada por un uso global del espacio, algunas iniciativas se remontarían hasta la década de 1930.

3.1. Determinaciones del pasado

Sin ser un sector específico, la acción gubernamental para fomentar un desarrollo con equilibrio regional se desplegó durante la primera mitad del siglo xx.³ De acuerdo con Garza (2003), en una primera etapa, de políticas de impacto territorial aislado (1940-1970), se contemplaron leyes de exención fiscal para la industria, se crearon comisiones de cuencas hidrológicas, la Banca de Desarrollo Nacional, el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, el Fideicomiso de Parques y Ciudades Industriales, el Fondo Nacional de Fomento Industrial y el Programa Nacional Fronterizo de 1962 (*Ibid.*). El impacto territorial al que se refiere el autor se refleja en la transición de un sistema de ciudades caracterizado por la preeminencia de una urbe, a uno policéntrico.

La planificación territorial había estado ausente en la agenda gubernamental. En la década de 1930 una comisión nacional de planeación elaboró tanto un plan regulador de la república como varios planes regionales, así como un plano regulador del valle de México (Sánchez, 2002). La Ley sobre Planeación General de la República, que estuvo en vigor hasta 1976, sentó las bases para la planeación, entendida como la actividad encargada de “conseguir el desarrollo material y constructivo del país a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica [...]” (1930, art. 1) y de inducir la utilización racional de los atributos y recursos del territorio. El plano nacional, por su parte, contempló una planeación y zonificación

3 No significa que antes no hubiese intervenciones que puedan ser consideradas propias de una política territorial. Solo durante el siglo xix hubo acciones en materia de ferrocarriles (Kuntz, 1999), obras públicas (Connolly, 1999) y en materia de puertos (Busto, 2022).

urbana y regional, así como planos reguladores para el distrito y territorios federales.⁴ Diversos autores coinciden en que, aunque deficientes y concentradas en la ciudad de México, estas primeras iniciativas introdujeron una práctica de carácter técnico que buscaba disponer del territorio de manera racionalizada (Hiernaux y Torres, 2008; Ronda y Ugalde, 2008).

Garza (2003) subraya que muchas de las políticas de aquel entonces no perseguían un desarrollo regional equilibrado, sino objetivos diversos como la industrialización, mejora del mundo rural o atención a problemas de abasto, transporte y fomento de la producción. Se crearon comités mixtos de desarrollo regional⁵ que, en vez de enfocarse en los desequilibrios territoriales, se destinaron a la agricultura de exportación, construcción de infraestructura para comunicaciones y desarrollo industrial (Torres, 1979). Una serie de acciones con impacto en los territorios de los municipios estuvo a cargo de las dependencias federales. Fue el momento en el que la Secretaría del Patrimonio Nacional intervino en obras e infraestructura para servicios públicos, mientras que la Secretaría de Obras Públicas (1976) construía instalaciones deportivas y guarderías, participaba en la construcción de mercados y lavaderos, realizaba remodelaciones de plazas y vías públicas, suscitando una superposición de facultades y duplicidad de acciones.

Muchas acciones en materia de infraestructura afectaron los equilibrios territoriales. Para Delgadillo y Torres (2008), el Estado era un importante animador del desarrollo regional mediante la obra pública y de proyectos hidrológicos orientados a la producción de algún bien, como la siderúrgica Lázaro Cárdenas. Otro ejemplo del impacto interregional es la política hídrica. Como lo señala Torres (1979), si se pone entre paréntesis la construcción de la presa de Valsequillo en el estado de Puebla, el Gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) dio preferencia a la construcción de sistemas de irrigación en las regiones norte y noroeste del país, que concentraron el 12,6 % del gasto público en su período.

Las iniciativas con impacto territorial fueron numerosas, entre ellas, leyes de exención fiscal para industrias de la transformación y exenciones de impuestos: 230 en el decenio de 1940 y alrededor de 1000 en las siguientes décadas (Ugalde, 2010). Otras iniciativas fueron la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas en 1972 y de las comisiones de cuencas hidrológicas del Papaloapan y Tepalcatepec en 1947, del Grijalva y Usumacinta en 1953, del Fuerte en 1954 y del Río Balsas en 1960 (Garza, 2003). También, la

4 En la capital del país se emitió la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California (DOF, 17 de enero de 1933); el Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación (DOF, 22 de febrero de 1933); la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 31 de agosto de 1936); el Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 31 de agosto de 1936); así como un decreto por el cual se establecieron atribuciones en materia de planificación y zonificación para una comisión del ramo y para la Dirección General de Obras Públicas (DOF, 14 de octubre de 1941). Se publicó también un decreto que modificó y derogó artículos del reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal (DOF, 28 de febrero de 1952).

5 En 1942 el presidente Ávila Camacho modificó los consejos mixtos de fomento agropecuario con el propósito de ampliar su campo de acción a la producción industrial de las regiones, el transporte y el comercio regionales (Secretaría de la Economía Nacional, 1942a).

construcción de vías de comunicación por parte del Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales en 1947. Negrete (2008) ha documentado el impacto que tuvo la autopista México-Querétaro de 1958 en la industrialización de esta última ciudad y la autopista Arco Norte de 2009 en la interconexión de la región centro.

El saldo no siempre ha sido positivo. Palacios (1989) identificó que, pese a que entre 1959 y 1988 los Gobiernos emprendieron una política para promover la descentralización de actividades económicas y de fomento al desarrollo de las zonas desfavorecidas, el gasto público no fue congruente. En realidad, durante ese período hubo una marcada concentración de la inversión pública, sobre todo en infraestructura en la zona metropolitana del valle de México. En todo caso, se trataron de iniciativas de impacto territorial no solo materializadas en instrumentos de planeación, sino en estímulos fiscales y proyectos de infraestructura.

Sin que fueran abandonadas las acciones territorializadas, concretamente en las políticas económicas, entre 1970 y 1976 surgieron otras medidas, propias de política territorial, que Garza (2003, p. 54) identifica como una “[...] programación espacial dentro de la estrategia económica nacional”. Se trata de un rasgo específico, el de incluir la consideración del elemento territorial, en iniciativas de la más diversa naturaleza, que le permiten a este autor considerar ese momento como una segunda etapa. Entre estas iniciativas estaba la creación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres y, entre otras, el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, SOP-Nafinsa (Garza, 2003).

3.2. Tentativa articuladora de los asentamientos humanos

Aunque algunas contribuciones señalan que la política territorial y urbana antecede a la irrupción de asentamientos humanos como ámbito de intervención (Ronda y Ugalde, 2008; Ugalde, 2010), prevalece la idea de que la primera gran iniciativa fue la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976 (Garza, 1989; Ward 1991). En un contexto de bonanza, relacionada con la producción petrolera e inversiones de infraestructura en sitios estratégicos, emerge la política territorial (Negrete, 2008). Fue entonces que el Gobierno del presidente López Portillo (1976-1982) intentó una política urbana y territorial mediante instrumentos jerarquizados y distribución de tareas entre órdenes de gobierno.

Garza (2003) ve en estas políticas los signos de una tercera etapa: una institucionalización transitoria de la planeación urbana y regional. Entre las innovaciones que trajo esa ley consta el plan nacional, los planes estatales, los municipales de desarrollo urbano y los relativos a las zonas conurbadas que no se referían, como lo observa Azuela (1986), a las unidades territoriales geográfica o económicamente definidas, que sería el caso de las regiones o ciudades. Los territorios seguían siendo de intervención sectorizada. Con la noción de proximidad

territorial de condiciones o de agentes económicos, las regiones tendrían un lugar en la acción del Estado.

La idea de la política territorial implícita en la noción de asentamientos humanos de la década de 1970 era “encaminada a la distribución racional de los centros de población en el territorio nacional, de tal manera que se reduzcan los problemas que generan las grandes concentraciones humanas y se aprovechen las ventajas naturales de las diversas regiones con que cuenta el país” (Presidencia de la República, 1976, página web). Aunque los “asentamientos humanos” como noción desapareció como denominación de la entidad administrativa encargada de la política territorial, la ordenación del territorio ha perdurado como ámbito de intervención.⁶ En efecto, en 1976 fue creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Sahop) con el fin de “planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional” (Ley Orgánica de la Administración Pública, 1976, art. 37, fracc. II), así como de proyectar y vigilar la construcción de obras, caminos y puentes, aeropuertos, puertos, edificios y monumentos públicos, entre otros, de ocuparse de la coordinación de las juntas de mejoras materiales.

La responsabilidad de organizar la distribución de poblaciones estuvo acompañada de las capacidades para hacerlo, en especial, de la localización de infraestructura. Los cambios en la denominación de la entidad responsable que llegaron a partir de 1982 no fueron la única expresión de la pérdida de importancia en la agenda nacional. La marginalización del ordenamiento territorial, según Azuela (2008), se dio desde finales de 1970 cuando la dimensión territorial dejó de ser objeto de discusión. No obstante, el desequilibrio regional siguió preocupando: el Gobierno federal creó un programa integral de inversiones para el desarrollo rural y se generalizaron los convenios únicos para que la Federación organizara transferencias de recursos (Pardo, 1991).

La atención al desequilibrio territorial en la LGAH es mínima, pues lo económico queda desplazado por la atención a la población. La ley limitaba su objetivo a fijar normas para planear y regular la ordenación territorial de los asentamientos humanos y se refería a la distribución equilibrada de los centros de población como medio para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. La ley que con igual nombre la sucedió en 1993,⁷ retomaba esas nociones, salvo que utilizaba tanto la “ordenación” como el “ordenamiento”. Sus objetivos consistían, por un lado, en organizar la participación de los tres órdenes de gobierno para la “ordenación” y regulación de los asentamientos humanos a nivel nacional y, por el otro, fijar normas básicas para planear y regular el “ordenamiento” territorial de los asentamientos humanos.

Respecto a la posible confusión en el uso de estas nociones, Azuela (2008) identifica que el “ordenamiento”, que la ley define como “el proceso de distribución

6 Hasta 1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue la entidad responsable; de 1982-1992 fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y de 1992-2013, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). A partir de entonces es responsable la Sedatu.

7 Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el DOF el 21 de julio de 1993.

equilibrada y sustentable de la población [...]”, tiene el sentido de ser un orden de las cosas a las que se aspira, que difiere del sentido que le atribuye a ese término la LGEEPA en el momento en que se refiere al ordenamiento territorial. No se advierte que organizar los asentamientos humanos responda a un propósito de equilibrar el desarrollo de las regiones, sino a la distribución de las poblaciones en el territorio urbano. Azuela (2008) señala que la LGAH no logró establecer una visión territorial del desarrollo y que institucionalizó regulaciones de procesos de cambio físico del territorio en los centros urbanos. Para él, si bien la reforma constitucional por la que se creó el régimen de asentamientos humanos tenía por meta “lograr un desarrollo equilibrado del país”, en la práctica se privilegió la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Negrete (2008) señala que el centro de interés de la planeación territorial pasó de un concepto integral de todas las regiones hacia otro que priorizó a las ciudades.

Aunque en documentos de planeación, como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1995, seguía mencionándose al ordenamiento territorial, este sector se redujo a lo relacionado con el desarrollo urbano. Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de 2001 restituyó un lugar en la agenda al territorio no urbano. Este programa concebía la ordenación del territorio como “[...] el proceso de toma de decisiones para maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de sustentabilidad” (Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 90), es decir, la política territorial se enfocaba en optimizar el potencial de cada territorio para reducir las disparidades entre ellos.

El objetivo de mitigar las desigualdades regionales dejó de ser presentado como exclusivo de la política regional, pese al programa. De acuerdo con Ruiz (2008), se dio una reestructuración regional más como producto del mercado que de la intervención estatal. Ello no significa que la acción del Gobierno con impacto regional estuviera ausente ni que cesara en su intento de modificar los desequilibrios regionales. Este autor reconoce una intervención diferenciada por región: la región petrolera y la del sur de México son las que presentan mayor intervención estatal con respecto a los estados fronterizos. En esa asimetría habría motivado numerosas iniciativas que, sin tener propósitos en materia de equilibrio interregional, tuvieron un impacto, a veces diferenciado, en el desarrollo de las regiones.

3.3. Fragmentación de la intervención federal en el territorio

La reestructuración del aparato público tuvo efectos en la acción en materia de ordenamiento territorial. Cuando surgió la política de asentamientos, fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de planear obras y proyectar el fomento y desarrollo de las regiones. Esta terminaría por concentrar amplios poderes en materia de planeación (Pardo, 1991; Flores, 1981) y desplazar de este ámbito al aparato burocrático de los asentamientos humanos (Azuela, 2008), como quedó plasmado en la Ley de Planeación de 1983. Las iniciativas del sector gubernamental del patrimonio y el fomento industrial se superpusieron a

la idea de concentrar la disposición de actividades en el territorio. Por un lado, se otorgaron estímulos a la instalación de industrias en zonas preferentes y establecieron zonas para el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. La exposición de motivos de este programa expresa con claridad la concepción de la política territorial de ese momento, así:

El país ha logrado importantes niveles en el ritmo del crecimiento económico, sin embargo, al concentrarse sectorial y regionalmente en un número reducido de ciudades del territorio nacional, ha generado graves desequilibrios estructurales reflejados en una desordenada creación y crecimiento de los centros de población, en la inadecuada distribución en el territorio nacional, en el crecimiento incontrolable del fenómeno de la migración [...] por lo que se proponía racionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional localizándolas en las zonas de mayor potencial (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979, p. 7).

Este tipo de medidas no fue aislado. Al hablar de los parques industriales, Garza (1992) propone un recuento de acciones de corte sectorial con incidencia potencial en la estructuración del territorio. Dada que esa enumeración se detiene en 1970, podrían agregarse otras acciones en materia de modernización de infraestructura (puertos, carreteras y aeropuertos que cobraron atención en la década de 1990) y las concernientes a la apertura e integración comercial. Pese a la dificultad para rastrear la inversión extranjera (Negrete, 2008) y, si bien la apertura comercial con Europa y América del Norte, así como las reformas legislativas que la acompañaron, no tuvieron un efecto significativo en la localización de algunas actividades económicas como la manufactura, lo cierto es que se desencadenaron procesos de concentración regional de actividades industriales todavía en curso (Trejo, 2017).

Otra intervención en el territorio fue la efímera política de Zonas Económicas Especiales (ZEE) del Gobierno de Peña Nieto (2012-2018), que buscaba regular la planeación, operación y establecimiento de algunas zonas para impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza, proveer servicios básicos y ampliar oportunidades en las regiones con mayor rezago (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018).⁸ Por último, cuatro décadas de intervenciones federales con impactos territoriales no articuladas sugieren que los patrones de ocupación del territorio son resultado del concurso de circunstancias y de participación de actores empresariales, asociativos e internacionales, más que del pilotaje gubernamental. Sin llegar a esclarecer cómo esos actores han incidido en la configuración

8 De acuerdo con la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, esos propósitos se alcanzarían mediante el fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo, y una distribución adecuada del ingreso. Las ZEE fueron en principio Puerto Chiapas, Lázaro Cárdenas - La Unión (en Michoacán y Guerrero) y Coatzacoalcos (con impacto en Veracruz y el istmo de Tehuantepec). Luego, se establecieron otras en Progreso, Yucatán; en Salina Cruz, Oaxaca; Campeche y Tabasco. El reglamento de esta ley se publicó en el DOF del 30 de junio de ese año. Más adelante, se estableció la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, creada por decreto (DOF, 30 de junio de 2016) y cuyo reglamento se publicó el 29 de septiembre de 2017 en el DOF.

territorial actual, se plantea a continuación el rol que se ha conferido el Estado a sí mismo en este proceso.

4. Cacofonía planificadora sobre el territorio

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 anuncian una recuperación del tema territorial en la agenda nacional. Esta novedad no se da, sin embargo, en el vacío. Esta política territorial se inserta, como se ha señalado, en un ámbito de intervención conformado desde la década de 1930 y consolidado con la creación de la Sahop en 1976. Se trata de un ámbito de política configurado por la sucesión y acumulación de instrumentos y acciones concretas en el espacio administrativo de la Sahop-Sedue-Sedesol, hoy representado por la Sedatu, pero también marcado por acciones e instrumentos de política de otros espacios administrativos.

4.1. La inevitable tensión entre la planificación ambiental, rural y urbana

En 1988 la LGEEPA instauró el ordenamiento ecológico del territorio (OET), un instrumento de política que, con base en los atributos físicos, y con fines de cuidado y conservación, organizó la distribución de actividades en el territorio. La reforma a esta ley, acontecida en 1996, asignó a los ayuntamientos la competencia para elaborar programas locales de ordenamiento territorial, una potestad que, sumada a la que tenía respecto al desarrollo urbano de los centros de población, significó un fortalecimiento del poder de los municipios en materia territorial. Esa competencia, sin embargo, había sido raramente utilizada hasta hace algunos años y, de acuerdo con Azuela (2008), además de su subutilización, es el principal obstáculo del ordenamiento territorial debido a que la conciliación entre los instrumentos y prácticas de regulación del suelo urbano y rural propia del OET es una conciliación poco posible en la práctica.

El OET fue considerado en su origen como un proceso de programación de usos del suelo y manejo de los recursos naturales que buscaba el equilibrio ecológico y protección del ambiente. Aunque la ley de 1988 no ignoraba a los asentamientos humanos, no se establecían las bases para una armonización entre planeación urbanística y ordenamiento ecológico, aunque vale aclarar que este instrumento no estaba concebido para organizar todo el territorio. Se procuraba asignar los usos del suelo, es decir, definir una distribución de las actividades forestales, agropecuarias, en fin, de actividades primarias. Azuela (2008) advirtió en ese cambio el apoyo de los ayuntamientos en materia de ordenamiento territorial y un problema minúsculo: se trata de dos instrumentos concebidos para territorios diferentes cuya frontera, la urbano-rural, presenta la mayor dificultad de regulación de usos del suelo.

La reforma a la LGEEPA en 1996 no ignoró este problema de articulación. Como explica Álvarez (citado por Anta *et al.*, 2006), en el debate respecto a si las escalas del OET debían coincidir con las divisiones político-administrativas

(nacional, estatales y municipales) o bien, adoptar escalas basadas en otros criterios, como los recursos naturales y las sociedades humanas, la ley optó por conservar lo político-administrativo, pero en segundo plano. Así, el ordenamiento del territorio y el marino quedaron como competencia federal; el ordenamiento regional, que comprende una parte o todo el territorio de un Estado, como competencia estatal, mientras que los ordenamientos ecológicos locales correspondientes a una parte o al territorio completo de un municipio quedaron como competencia de los ayuntamientos. Los OET pueden comprender, además, varias entidades federativas y, en ese caso, intervienen los tres órdenes de gobierno en el marco de convenios de coordinación.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 tuvo por objetivo impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente que, siendo cuidadoso del patrimonio natural, generase riqueza, competitividad y empleo. La línea de acción de este plan fue impulsar la planeación integral del territorio, entendida desde el ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial. Además, definió por meta un desarrollo regional y urbano sustentable y un OET en las regiones y circunscripciones políticas prioritarias y estratégicas, en especial, las vulnerables por el cambio climático (Gobierno de la República, 2013). La traducción de esos propósitos en instrumentos ha sido, sin embargo, lenta y laboriosa, en tanto que las consecuencias de su implementación son, por el momento, inciertas.

En relación con el OET, a junio de 2023, se habían expedido el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California de 2006, el Programa Nacional de Ordenamiento Ecológico del Territorio de 2012, el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Golfo de México y Mar Caribe, el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional Pacífico Norte, así como 17 programas estatales, 98 programas municipales y 35 regionales, como el Programa de la Subcuenca Nevado de Toluca, la región Pátzcuaro-Zirahuén en Michoacán o el corredor Cancún-Tulum. Ha sido una práctica difícil de implementar ante la participación de varios órdenes de gobierno, tal como ocurre con programas territoriales en las que se encuentran áreas naturales protegidas de jurisdicción federal y casos en los que la Semarnat se involucra con niveles de Estado y municipios en la elaboración e implementación de los planes OET locales.⁹

El régimen de propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) representa un reto más a la OET debido a la existencia de un ordenamiento territorial comunitario, promovido por la Comisión Nacional Forestal. Se trata de un “instrumento de planeación participativa sobre el uso del territorio, de acuerdo con su vocación, a corto, mediano y largo plazo, que fortalece las reglas internas y considera las necesidades de cada ejido y comunidad forestal para promover la silvicultura comunitaria” (Semarnat, 2022, p. 53). Entre 2019-2022 se introdujo esta planeación territorial en 1 590 396,2 hectáreas de 161 ejidos y comunidades del país (*Ibid.*). Sin embargo, algunos estudios en ejidos del estado de Campeche (Arteaga

9 A manera de ejemplo, véase el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de La Paz, Baja California Sur, publicado en el DOF del 4 de febrero de 2015 (Semarnat, 2015).

et al., 2014) han dado cuenta de las dificultades que este instrumento agrega al ya complejo sistema de organización del territorio.

La complejidad en la articulación de este fragmentado sistema de ordenamiento territorial no se limita a las tensiones entre lo urbano y ecológico, ni a las dificultades que suponen los regímenes de propiedad. La forma misma en la que está organizado el aparato gubernamental es una fuente de esa fragmentación. En 2021 la dependencia responsable de la política exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores, presentó el *Atlas prospectivo territorial-industrial para la atracción de inversiones*, cuyo propósito era atraer inversiones en sectores económicos de alto valor agregado y en regiones específicas para potenciar el desarrollo económico, social, ambiental y urbano. Se reitera con ello que la acción del gobierno se concibe y despliega mediante una administración sectorizada, por lo que la sucesión de instrumentos de política con implicaciones territoriales es la expresión de concepciones del territorio ancladas en un sector específico: el ambiental, urbano, turístico, minero, industrial o agrario, sin ahondar, desde luego, en las doce regiones militares en las que tradicionalmente se encuentra dividido el territorio nacional, las 266 regiones en las que la Guardia Nacional distribuye su personal o la regionalización a la que hace referencia el acuerdo relativo al modelo de atención a la salud para el bienestar (Secretaría de Salud, 2022).

4.2. La ENOT o la estrategia de los grandes proyectos

La ENOT no ignoró la fragmentación ni la necesidad de articular todos esos instrumentos (Sedatu, 2021a), tampoco dejó de reconocer la “sectorización administrativa” y que cada gobierno, al producir sus propias políticas en sus territorios, genera instrumentos normativos desarticulados: “prevalece un sistema altamente complejo de instrumentos ejercidos desde distintas esferas del gobierno y de los tres órdenes, que incluso en ocasiones puede manejar conceptos diferentes para referirse a lo mismo” (Sedatu 2021b, p. 107). Sin erigir la armonización y articulación de esos instrumentos en objetivo, lo que la ENOT propone es: “Retomar la rectoría del Estado en la conducción de las políticas de ordenamiento territorial” (Sedatu, 2021a, p. 25) e impulsar el desarrollo económico para reducir las brechas regionales a partir de una regionalización funcional del territorio desde seis macrorregiones y veinte sistemas urbano-rurales (Sedatu, 2021b).

A partir de 2022 el Gobierno federal se valió de instrumentos concretos para procurar la armonización entre planeación territorial y ENOT, como el Programa de Mejoramiento Urbano que subsidia la elaboración de instrumentos de planeación de niveles subnacionales de gobierno. No obstante, se trató de aspectos formales de los que difícilmente se pueden deducir consecuencias en los contenidos y orientaciones de la planeación territorial local que nos lleven a pensar en la implementación de una rectoría centralizada del ordenamiento territorial.¹⁰ En cambio, es posible identificar en esos mismos instrumentos una

¹⁰ Las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano en su vertiente Planeación urbana, metropolitana y ordenamiento territorial, menciona que dicho programa tiene una estrecha relación con dos de

cierta capacidad de armonización con respecto a los proyectos regionales prioritarios del Gobierno. En efecto, la restitución en la agenda nacional de la política territorial no se vale de la ENOT como su único ni principal vehículo, sino de los grandes proyectos de la Administración como vectores de la planeación regional.

El Programa de Mejoramiento Urbano, para 2023, incorpora como primer criterio de priorización para asignar el subsidio destinado a la elaboración de instrumentos de planeación de desarrollo regional, que las áreas en cuestión se encuentren en territorios que se localicen “en el área de influencia inmediata de proyectos estratégicos del gobierno federal” (DOF, 30 de diciembre de 2022). Las disposiciones que rigen la intervención gubernamental sobre el territorio estarían valiéndose más de los proyectos estratégicos que de la ENOT como articuladores de las acciones concretas de esa intervención pública. Al organizar la acción de los Gobiernos subnacionales, esos proyectos estarían fungiendo como los verdaderos vectores de la rectoría estatal en materia de ordenamiento territorial.

Estos grandes proyectos están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en la sección de Economía, el que se establece un listado de proyectos categorizados de regionales. Entre ellos, consta el Tren Maya, con cerca de 1525 kilómetros de recorrido por cinco estados del sureste (Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo). Es considerado por el mismo plan como el más importante proyecto de infraestructura, de desarrollo socioeconómico y turismo de la Administración, orientado por un objetivo de desarrollo regional en la península de Yucatán. El Tren Maya tendría quince estaciones y una inversión de cerca de 150 mil millones de pesos mexicanos.

El segundo proyecto regional importante dentro del plan es el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, que busca conectar el istmo oaxaqueño y veracruzano mediante un Corredor Multimodal Interoceánico. El Gobierno busca impulsar el desarrollo de esta región con la modernización de la infraestructura en carretera y la red aeroportuaria con el ferrocarril, así como los puertos de Coatzacoalcos en Veracruz y Salina Cruz en Oaxaca para que puedan ofrecer servicios de carga, embalaje, servicios logísticos, entre otros, y competir en mercados mundiales. El proyecto prevé crear “polos de desarrollo para el bienestar” en 76 municipios de Oaxaca y Veracruz, con los que se espera contribuir a los objetivos de desarrollo en la región del Istmo de Tehuantepec.

También consta el Programa Zona Libre de la Frontera Norte, que prevé reducciones fiscales en el impuesto al consumo (IVA) y al ingreso (ISR) en 43 municipios de los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, frontera con Estados Unidos. Por último, el plan contempla la construcción del Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en el estado de México, la rehabilitación de las refinerías, así como la construcción de otra en el puerto Dos Bocas, estado de Tabasco. Los programas y proyectos del Gobierno actual constan en la tabla 1:

los objetivos de la ENOT. Véase las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para los ejercicios fiscales 2022 y 2023 (DOF del 31 de diciembre de 2021 y DOF del 30 de diciembre de 2022).

Tabla 1
Programas y proyectos prioritarios del Gobierno federal, 2019-2024

Programas	Proyectos
• Programa de apoyo para el bienestar de niñas y niños, hijos de madres trabajadoras • Beca Bienestar Educación Básica • Beca Bienestar Educación Media Superior • Beca Bienestar Educación Superior • Producción para el Bienestar • Caminos Rurales • Canasta Básica de Alimentos • Crédito Ganadero a la Palabra • Desarrollo del Istmo de Tehuantepec • Fertilizantes para el Bienestar • Jóvenes Construyendo el Futuro • Atención Médica y Medicamentos Gratuitos • Mejoramiento Urbano • Pensión para Personas con Discapacidad • Pensión Universal para Personas Adultas Mayores • Precios de Garantía a Productores del Campo • Reconstruyendo Esperanza • Sembrando Vida • Tandas para el Bienestar • Zona Libre de la Frontera Norte	• 100 Universidades Públicas • Construcción refinería Dos Bocas • Internet para Tod@s • Rehabilitación de Refinerías • Modernización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México • Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles • Plan Nacional de Energía Eléctrica • Plan Nacional de Gas y Petróleo • Rescate del Lago de Texcoco • Tren Maya

Fuente Plan nacional de desarrollo 2019-2024 (Gobierno de la República, 2019).

Se puede afirmar que la política territorial del actual Gobierno mexicano consiste en una territorialización que ha dejado de considerar los límites administrativos clásicos y transita a los territorios de los proyectos y gestión de los problemas. Los informes anuales del Gobierno federal parecen confirmar esta idea: la acción gubernamental regional está presentada bajo la noción de “proyectos regionales” y enumera los proyectos antes mencionados: Tren Maya, Programa de Desarrollo para el Istmo de Tehuantepec y el programa Zona Libre de las Fronteras Norte y Sur (Presidencia de la República, 2022). El Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles ocupa una sección específica en el documento y aunque no es presentado como un proyecto de desarrollo regional, es un proyecto prioritario de infraestructura en un sector clave (*Ibid.*).

5. Conclusiones

Con el propósito de proveer elementos que permitan reconocer si luego de poco más de una década de instrumentos relacionados con la disposición de actividades en el territorio mexicano, la ENOT 2020-2040, lanzada por el Gobierno de México en 2021, puede ser considerada como un paso hacia a un régimen de gobernanza territorial diferente al que ha prevalecido en las últimas décadas en México. Este texto se propuso, mediante una revisión retrospectiva, identificar y analizar las características de la política territorial adoptada en este país a partir de la década de 1930. Dos cuestiones dieron lugar a

esta inquietud: 1) el propósito explícito de la ENOT de restituir al Estado la rectoría en el desarrollo territorial; y 2) la importancia que la Administración pública ha dado a una serie de proyectos inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo y calificados como prioritarios.

Se destaca que, si bien el componente territorial ocupaba un lugar central en la planeación de la década de 1930, esa concepción dejó su lugar a otra formulada desde una lógica sectorial. El desarrollo industrial, las cuencas hidrológicas, la infraestructura y el desarrollo económico fueron progresivamente más determinantes en la distribución territorial de actividades y personas. Desde los aportes académicos recientes sobre gobernanza territorial, se ha documentado que en México la superposición de instrumentos y planes de organización territorial no es una situación inédita. Sin embargo, son el resultado de una Administración pública sectorizada que se ha forjado a lo largo de décadas. Más que una política de Estado que impulse el desarrollo con base en lógicas específicas de cada territorio, la acción territorial, fragmentada y discontinua de la última década, corresponde a políticas territorializadas concebidas por el Gobierno federal de manera sectorizada. El deseado reposicionamiento del ordenamiento territorial como vector de una política más razonable del espacio se convirtió en un reto de mayor complejidad.

Para esclarecer si la ENOT será capaz de restituirle al Estado mexicano la rectoría de la política territorial, en especial, considerando la diversificación de instrumentos con impacto territorial, este artículo se interesó en el rol de los proyectos prioritarios en el desarrollo de las regiones. La importancia de estos proyectos en la acción pública y la narrativa gubernamental es plausible en el momento en que se analiza su Plan Nacional de Desarrollo, pero también, si se consideran los informes de gobierno, los programas de acción en el territorio y la narrativa del ejecutivo federal. Estos proyectos, a la luz de la acción gubernamental en materia de desarrollo regional y de política territorial, pueden sintetizarse en que el Estado mexicano hace frente a los desafíos de la política territorial y las inequidades interregionales, no a partir de una ENOT 2020-2040, sino con base en proyectos prioritarios que se perciben como los más aptos para inducir cambios estratégicos en el territorio. De ser cierta esta idea, México estaría transitando a una gobernanza territorial basada en proyectos prioritarios.

En síntesis, pese a los esfuerzos recientes por una política territorial, la perennidad de viejos instrumentos y las dinámicas burocráticas instaladas a lo largo de décadas comprometen la configuración de un nuevo modo de articular burocracias, clientelas, instrumentos y objetivos de política. La configuración de una gobernanza territorial por la que la ENOT 2020-2040 sea capaz de conducir todas esas voluntades, de animar las expectativas y de administrar los recursos disponibles para inducir un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país, parece todavía lejana, y estaría siendo desplazada por una forma de gobernar el territorio, pragmática pero poco innovadora, que podría denominarse “por proyecto”.

6. Referencias bibliográficas

- Anta, S., et al. (comp.) (2006). *Ordenamiento territorial comunitario: un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. INE-Semarnat.
- Arteaga, M., Ayala, M., y Márquez, R. (2014). Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 289-308.
- Azuela, A. (2008). Distancias y disonancias del ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 509-535). Plaza y Valdés.
- _____. (1986). Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México. En Kaplan, M., *Estudios de derecho económico V*, (pp. 101-124). UNAM.
- Busto, K. (2022). *El Pacífico mexicano y sus transformaciones. Integración marítima y terrestre en la configuración de un espacio internacional, 1848-1927*. El Colegio de México.
- Carrière, J.-P. (2008). Découpage régional, aménagement du territoire et corrections des disparités territoriales de développement. En Larrue, C., y Melé, P., *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, (pp. 25-267). L'Harmattan.
- Connolly, P. (1999). Introducción. En Kuntz, S. y Connolly, P. (coords.), *Antologías de historia económica de México: Ferrocarriles y obras públicas*, (pp. 141-164). Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas - UNAM.
- Consejo de Ministros de Europa (1983). Carta europea de la ordenación del territorio. *Estudios territoriales*, 10, 162-164. <https://bit.ly/42RO34r>
- Delgadillo, J., y Torres, F. (2008). Introducción. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 23-52). Plaza y Valdés.
- Ferreira, H. (2008). Una política de desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 595-681). Plaza y Valdés.
- Flores, R. (1981). *Administración y política en la historia de México*. INAP.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. El Colegio de México.
- _____. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. El Colegio de México.
- _____. (1989). Introducción. *Una década de planeación urbano - regional en México, 1978-1988*, (pp. 9-24). El Colegio de México.
- Hassenteufel, P. (1998). Introduction au numéro spécial: Think Social, Act Local - La territorialisation comme réponse à la «crise de l'Etat-Providence ? In *Politiques et management public*, 16(3), 1-11.
- Hiernaux, D., y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México: un balance general. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 107-134). Plaza y Valdés.
- Hoffmann-Martinot, V., Balme, R., Garraud, P., & Ritaine, E. (1993). Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne), *Revue française de science politique*, 43(3), 435-468.

- Kuntz, S. (1999). Los ferrocarriles y la formación del espacio económico en México, 1880-1910. En Kuntz, S. y Connolly, P., (coords.), *Antologías de historia económica de México: Ferrocarriles y obras públicas*, (pp. 105-137). Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas - UNAM.
- López, F. (2005). Introducción a los significados de la ordenación del territorio. *Revista de Administración Pública*, 66, 213-230.
- Massardier, G. (2011). Aménagement du Territoire. En Pasquier, R., et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, (pp. 33-39). Science Po Les Presses.
- Molina, A. (1978). *Los grandes problemas nacionales*. Era.
- Monod, J., & De Castelbajac, P. (1973). *L'aménagement du territoire*. PUF.
- Negrete, M. (2008). *El centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*. El Colegio de México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2023). *Ordenamiento territorial. Marco conceptual*. Plataforma de Territorios y Paisajes Inclusivos y Sostenibles. <https://bit.ly/49J5DKo>
- Palacios, J. (1989). La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, 1978-1988. En Garza, G., (ed.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, (pp. 155-176). El Colegio de México.
- Pardo, M. (1991). *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México.
- Ronda, S., y Ugalde, V. (2008). Planeación urbana en la ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal, *Secuencia*, 70, 60-105.
- Ruiz, C. (2008). México. Rediseño estratégico: nuevas regiones de competitividad. En Delgadillo, J., *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio*, (pp. 209-235). Plaza y Valdés.
- Sánchez, G. (2002). *Planificación y urbanismo de la revolución mexicana*. UAM-Azcapotzalco.
- Simoulin, V. (2007). La gouvernance territoriale: dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles. En Pasquier, R., Simoulin, V., y Weisbein, J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, (pp. 15-32).
- Torres, B. (1979). *Historia de la revolución mexicana 1940-1952. México en la segunda guerra mundial*. El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Geografía Norte Grande*, 47, 105-120.
- Ward, P. (1991). *México: una megaciudad: producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. Alianza.

Documentos normativos

- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1998). *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental* (1988). Diario Oficial de la Federación, 28 enero. <https://n9.cl/0z8pa>
- Departamento del Distrito Federal (1993). *Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California*. Diario Oficial de la Federación, 22 febrero. <https://n9.cl/q0l0d>

- _____. (1953). *Ley de Planificación del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 31 diciembre. <https://n9.cl/kl343>
- _____. (1952). *Decreto que modifica y deroga diversos artículos del Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 28 febrero. <https://n9.cl/u6vjoa>
- _____. (1942). *Ley que exime del impuesto sobre actividades mercantiles e industriales, a las industrias nuevas establecidas en el Distrito Federal*. Diario Oficial de la Federación, 15 diciembre. <https://n9.cl/nncf3s>
- _____. (1941). *Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que en materia de planificación y zonificación, competen a la Comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Públicas*. Diario Oficial de la Federación, 14 octubre. <https://n9.cl/72bw1>
- _____. (1933). *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California*. Diario Oficial de la Federación, 17 enero. <https://n9.cl/niu3s>
- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación, 12 julio. <https://n9.cl/nmq9e>
- _____. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 20 mayo. <https://n9.cl/90nd3>
- Presidencia de la República (2022). *Cuarto Informe de Gobierno 2021-2022*. Gobierno de México.
- _____. (2016). *Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y se reforma el Artículo 3o. de la Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 28 noviembre. <https://n9.cl/2t7tt>
- _____. (1976). *Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1977*. Legislatura de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates No. 49. <https://n9.cl/w3sku>
- Secretaría de Agricultura y Ganadería (1970). *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, como institución promotora del desarrollo de las zonas áridas del país*. Diario Oficial de la Federación, 5 diciembre. <https://n9.cl/ylbonf>
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (1930). *Ley sobre Planeación General de la República*. Diario Oficial de la Federación, 12 julio. <https://n9.cl/vcpty>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu] (2021a). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040*. México: <https://n9.cl/gznrv>
- _____. (2021b). *Comunicado 418/2021 Pública DOF Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la Sedatu*. Prensa. México. <https://n9.cl/k2h6j>
- Secretaría de Desarrollo Social (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México. <https://n9.cl/oq4c5>
- _____. (1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Diario Oficial de la Federación, 21 julio. <https://n9.cl/twbqv>
- Secretaría de Gobernación (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Diario Oficial de la Federación, 29 diciembre. <https://n9.cl/7smhp>

- _____. (1976). *Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, 6 febrero. <https://n9.cl/vj1t9a>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). *Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no sectorizado, denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. Diario Oficial de la Federación, 14 junio. <https://n9.cl/xrgju>
- _____. (2018). *Zonas Económicas Especiales*. México. <https://n9.cl/anzre>
- _____. (2016). *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales*. Diario Oficial de la Federación, 1 junio. <https://n9.cl/ufgle>
- _____. (1947). *Acuerdo por el cual se crea el Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales*. Diario Oficial de la Federación, 24 junio. <https://n9.cl/plf4gv>
- Secretaría de la Economía Nacional (1942a). *Decreto que instituye los Consejos Mixtos de Economía Regional, modificando en tal sentido el que autorizó la creación de Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario*. Diario Oficial de la Federación, 25 julio. <https://n9.cl/n40di>
- _____. (1942b). *Decreto por el cual se amplía el que autoriza la creación de los Consejos Mixtos de Economía Regional*. Diario Oficial de la Federación, 25 julio. <https://n9.cl/wyvcz>
- _____. (1941). *Ley de Industrias de la Transformación*. Diario Oficial de la Federación, 13 mayo. <https://n9.cl/todqe>
- Secretaría de la Presidencia (1976). *Ley General de Asentamientos Humanos*. Diario Oficial de la Federación, 26 mayo. <https://n9.cl/aqdxr>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] (2023). *Ordenamientos ecológicos expedidos*. México. <https://n9.cl/gaqqe>
- _____. (2015). *Convenio de Coordinación que con el objeto de establecer las bases para la instrumentación de la formulación, aprobación, expedición, ejecución, evaluación y modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de La Paz, Baja California Sur, suscriben la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Estado de Baja California Sur y el Municipio de La Paz*. Diario Oficial de la Federación, 4 febrero. <https://n9.cl/mhj7ff>
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1996). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación, 13 diciembre. <https://n9.cl/qa8is>
- _____. (2022). *Cuarto informe de labores 2021-2022*. México. <https://n9.cl/0vctg>
- Secretaría de Obras Públicas (1976). *Secretaría de Obras Públicas 1970-1976*. México. Unidad Editorial de la Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1979). *Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano*. Diario Oficial de la Federación, 2 febrero. <https://n9.cl/6uxyt>

- Secretaría de Planeación y Presupuesto (1983). *Ley de Planeación*. Diario Oficial de la Federación, 5 enero. <https://n9.cl/9ogm7l>
- Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE] (2021). *Comunicado No. 540 Presenta secretario Ebrard Atlas para atraer inversiones para el desarrollo económico, social, ambiental y urbano de México*, México. <https://n9.cl/l4htq1>
- Secretaría de Salud (2022). *Acuerdo por el que se emite el Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar (MAS-BIENESTAR)*. Diario Oficial de la Federación, 25 octubre. <https://n9.cl/x3sdv>