

HACIA UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL EN MÉXICO

*Adolfo Sánchez Almanza*¹

RESUMEN

México requiere de una estrategia territorial de desarrollo entendida como un proceso integral y complejo de carácter multidimensional, multifactorial, multiescala y con la participación de los diferentes actores sociales, privados y gubernamentales que inciden en la construcción de las regiones; con objetivos, metas e instrumentos adecuados en diferentes plazos para lograr dicho desarrollo. En este trabajo se expone el resumen de una propuesta de Estrategia Territorial Nacional², sujeta a discusión, que ofrece una imagen futura del país con el marco jurídico y el diagnóstico que la sustenta, el pronóstico, los objetivos generales y específicos, las metas, la imagen físico espacial, los instrumentos y los indicadores apropiados para el seguimiento y la evaluación.

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Presidente de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, A.C. Teléfono: 56230100, Ext. 42444. Correo: asag@unam.mx.

² La versión ejecutiva se puede consultar en: www.redpobreza.org.mx.

INTRODUCCIÓN

México requiere de una estrategia territorial de desarrollo entendida como un proceso integral y complejo de alcance multidimensional que considera los aspectos sociodemográficos, culturales, políticos, económicos, tecnológicos, ambientales y geográficos en un marco institucional reconocido para su gestión; que se expresa en varias escalas que van desde lo global hasta lo local; que requiere de la participación de diferentes actores que inciden en la construcción de las regiones; y que establece los objetivos, las metas y los instrumentos adecuados en diferentes plazos para lograr dicho desarrollo.

Entre los escasos esfuerzos prospectivos que ofrecen imágenes y caminos para el país en el largo plazo, se pueden mencionar algunos como: la *Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México* elaborada por el Conapo en 1994³; el *México 2020, Versiones urbana y regional* impulsadas por la Sedesol⁴; el *México 2030* con la contribución de varios especialistas en el año 2000⁵; y en el año 2012, la *Estrategia Territorial Nacional* elaborada entre la Sedesol y la UNAM⁶.

Estos documentos representan intentos por aplicar visiones anticipadas que orienten la planeación del desarrollo nacional, tal como sucede en otros países, sobre todo en los desarrollados, donde se tienen objetivos estratégicos de futuro para tres o más décadas. Cabe señalar que en México han predominado visiones cortoplacistas asociadas a un diseño institucional que no va más allá de seis años, y que en las últimas tres décadas se han combinado con el debilitamiento del papel del Estado y el avance de la lógica del mercado, de tal manera que la planeación urbano regional estuvo sujeta a la inacción, a

³ Conapo (1994), *Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México*, México.

⁴ Sedesol, CAM-SAM, IIEc-UNAM (2000); *México 2020, Un enfoque territorial del desarrollo, Vertiente urbana, Síntesis ejecutiva*, México.

⁵ Millán, Julio y Antonio Alonso (2000), *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, FCE, México.

⁶ Sedesol, IIEc, UNAM (2012), *Estrategia territorial nacional*, México. <http://www.redpobreza.org.mx>. Documento elaborado bajo convenio de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, y la Coordinación de Asesores de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; con la participación de varios investigadores, la mayoría pertenecientes a la Red Temática de Pobreza y Desarrollo Urbano de Conacyt, y bajo la coordinación de Adolfo Sánchez Almanza y Julio García Coll.

decisiones equivocadas o a la corrupción, y por ello enfrentamos graves consecuencias sociales, económicas y ambientales. De no actuar con políticas públicas preventivas para el corto, mediano y largo plazos bajo una imagen objetivo clara y ordenada en lo sectorial y lo territorial, el futuro será incierto, y seguramente aumentarán los costos, los rezagos y los conflictos sociales.

Entre los diferentes aspectos que inciden en el desarrollo urbano regional, se encuentra un entorno global más complicado; los impactos de la crisis económica internacional o los del cambio climático se expresan en los espacios subnacionales de manera diferenciada; se agudizan los fenómenos de concentración y dispersión, de divergencia, desintegración, segmentación, segregación y polarización socioespacial, lo que genera problemas combinados de carácter sociocultural, político, económico y ambiental, en un contexto en el cual el diseño y los arreglos institucionales no responden a la urgencia en la toma de decisiones necesarias para ordenar el desarrollo de la nación.

La definición de modelo de país que queremos y necesitamos para lograr el bienestar social de la población en los diferentes lugares en que se encuentre, debe ser un objetivo central de las políticas públicas y de toda sociedad.

En este contexto, se expone el resumen de los contenidos básicos de la *Estrategia Territorial Nacional*⁷ sobre: el diagnóstico que la sustenta, el pronóstico, los objetivos generales y específicos, las metas, la imagen físico espacial, los instrumentos y los indicadores para seguimiento y evaluación. Esta imagen de país es una propuesta sujeta a

⁷ En el documento base "*Programas nacionales de desarrollo urbano y vivienda, 2013-2018*", elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para fines de discusión en los foros de consulta ciudadana del mes de octubre de 2013, se considera la *Estrategia Territorial Nacional*, como "...una estrategia de coordinación con enfoque territorial diseñada por la SEDESOL-UNAM, que permite orientar el desarrollo de México a partir de la productividad, cohesión social y sostenibilidad ambiental. Actúa desde cuatro escalas territoriales: nacional, macro-regional, sistema urbano rural y urbano nacional. Supone la acción articulada y sinérgica de los sectores público, social y privado", p.55. La instrumentación y aplicación práctica de dichos programas se contempla bajo tres enfoques: sistémico, estratégico y de largo plazo, con lo cual se intenta recuperar un ámbito indispensable para el desarrollo y el reordenamiento nacional.

acuerdos esenciales con la discusión entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo urbano regional, desde el Estado, el mercado y la sociedad civil.

1. LINEAMIENTOS GENERALES

La *Estrategia Territorial Nacional* (ETN en adelante) propone lo siguiente:

- a) Promover un modelo polinuclear y de redes de ciudades, que permita fomentar simultáneamente objetivos de inclusión y cohesión social, productividad y competitividad, así como de sustentabilidad ambiental.
- b) Responder al carácter integral y complejo del desarrollo y orientar la acción articulada y eficaz de los diferentes sectores, para aprovechar las potencialidades productivas, promover el desarrollo y disminuir la brecha de las disparidades regionales, y enfrentar la inserción inevitable de la globalización.
- c) Facilitar la identificación de las infraestructuras, equipamientos y servicios con los que deben contar las ciudades principales de cada sistema urbano rural, y propiciar la coordinación intersectorial necesaria para que les sean dotados.
- d) Promover la consolidación y autosuficiencia de todos los Sistemas Urbano Rurales con atención especial a las regiones rezagadas, distribuyendo jerárquicamente los equipamientos, y aumentando el acceso a las oportunidades.
- e) Concentrar esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización y recursos naturales, así como ventajas competitivas por infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo.
- f) Contribuir a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado y compacto de los centros urbanos, con menores efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas vulnerables y peligrosas, propiciando el uso racional del agua y la energía.

2. MARCO JURÍDICO

La ETN se elaboró teniendo como marco jurídico los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos⁸, así como la Ley de Desarrollo Social, la Ley General del Equilibrio Ecológico, la Ley de Protección al Ambiente y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras leyes y reglamentos.

La Constitución considera en los artículos 25, 26, 27, 73 y 115, aspectos relativos a la ordenación de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, y establece que: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”* (Artículo 26º). Para tal efecto, requiere la colaboración de diversos sectores sociales acumulando las peticiones, demandas y aspiraciones de la sociedad para agregarlas a los instrumentos creados para incentivar el desarrollo.

Ley de Planeación señala que: *“la planeación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo”* (Artículo 11). En este párrafo se observa el predominio de la visión sectorial sobre la territorial, por lo que se requiere una actualización para hacer explícito este enfoque de corte transversal. Así también en el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, persiste la misma visión ya que el desarrollo regional se considera un sector similar a la competitividad urbana y a la infraestructura. En este sentido, es necesario modificar el Sistema Nacional de Planeación Democrática para incorporar la

⁸ Durante varios años se discutió la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, en la cual se consideraba la ETN como marco de referencia, pero quedó pendiente de aprobación al concluir la LXI Legislatura del Congreso de la Unión el 31 de agosto de 2012.

visión transversal de la planeación territorial y darle carácter de ley a los planes y programas regionales, metropolitanos, urbanos y municipales. El reto es alinear el marco jurídico que es excesivo, en ocasiones contradictorio, y sin normas nacionales claras y obligatorias para los tres órdenes de gobierno; asimismo, se requiere que la ETN sea considerada como el documento rector para la planeación en el largo plazo.

3. DIAGNÓSTICO

La elaboración de la ETN considera varias tendencias, procesos, fenómenos y problemas que tienen impacto en las regiones y ciudades del país conformando un grupo de problemas a resolver y un panorama que se puede sintetizar en los enunciados siguientes.

3.1 Impactos económicos externos en el país

- a) Cambios e incertidumbre en el futuro económico de los bloques mundiales.
- b) Riesgos de crisis financiera internacional por la desregulación de los mercados y efectos en la economía productiva del país.
- c) Exposición de México a los choques financieros y comerciales externos.
- d) Alta dependencia nacional del mercado del TLCAN, sobre todo de EUA.
- e) Lenta diversificación del comercio internacional de México con otros países.
- f) Importancia comercial creciente de China y la India para México.
- g) Concentración urbana de flujos internacionales de bienes, personas y servicios.
- h) Diferente potencial territorial de atracción de capitales globales.
- i) Crecimiento de las ciudades de la frontera norte y rezago del sur del país asociado al modelo exportador y a la inversión extranjera.

3.2 Comportamiento de la economía nacional

- a) Crecimiento económico bajo e irregular en las últimas tres décadas.
- b) Vulnerabilidad de sectores vinculados al mercado externo e impactos regionales.
- c) Debilidad del mercado interno y de los encadenamientos regionales.

- d) Dependencia del gasto público ante los ingresos petroleros, la inversión extranjera directa y las remesas.
- e) Concentración territorial de las inversiones y la producción.
- f) Mayor dinamismo en algunos sectores económicos y sus regiones de influencia.
- g) Terciarización de las economías urbanas y metropolitanas.
- h) Insuficiente creación de empleo formal y estancamiento de ingreso real.

3.3 Aspectos sociodemográficos

- a) Transición demográfica con mayor crecimiento de jóvenes y adultos mayores.
- b) Procesos de concentración en la distribución territorial de la población.
- c) Dispersión de asentamientos rurales con limitada movilidad y accesibilidad a bienes y servicios.
- d) Crecimiento urbano periférico de asentamientos irregulares con insuficiente acceso a bienes y servicios básicos.
- e) Crecimiento del espacio urbano físico construido más rápido que el crecimiento demográfico.
- f) Espacios intraurbanos sujetos a especulación con un modelo de ocupación dispersa que genera altos costos sociales, económicos y ambientales.
- g) Repunte de la pobreza por ingreso y necesidades básicas insatisfechas con mayor rezago en zonas rurales.
- h) Marginación y emigración diferenciada en los espacios urbanos y rurales.

3.4 Recursos naturales y medio ambiente

- a) Recursos naturales sobreexplotados y regiones sujetas a sequías, inundaciones y efectos del cambio climático.
- b) Pérdida de biomasa y biodiversidad en regiones con potencial biológico.
- c) Riesgos de preservación de áreas naturales protegidas.
- d) Potencial de recursos naturales regionalmente diferenciado sin uso racional.

- e) Limitada participación social en la conservación y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente.

3.5 Condiciones territoriales

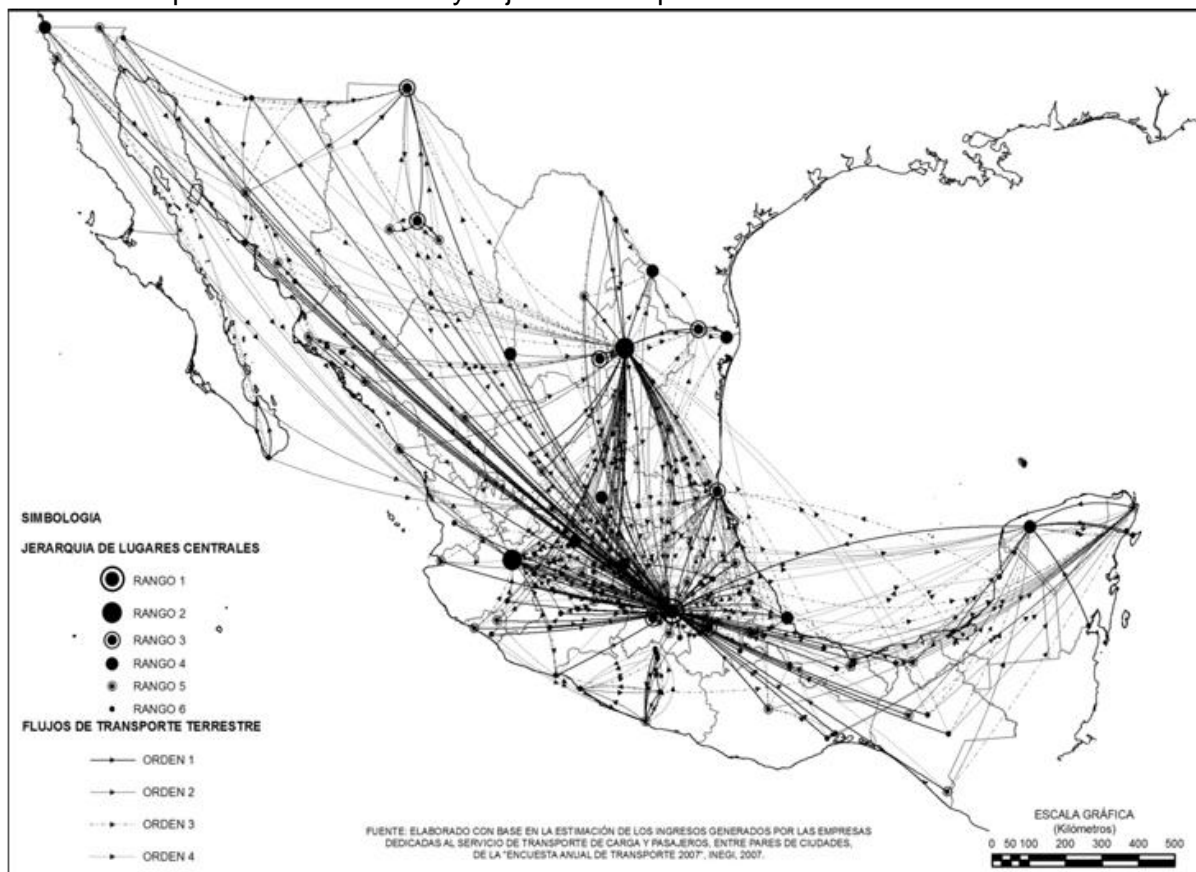
- a) Disparidades territoriales con concentración metropolitana y dispersión rural en las escalas de: franjas, macro-regiones y Sistemas Urbano Rurales (SUR)⁹:
 - i) La Franja Norte se integra con tres macro-regiones: Noroeste, Norte Centro y Noreste, las cuales a su vez cuentan con ocho SUR. En conjunto esta franja ha participado con el 27.7% del PIB nacional entre 1996 y 2010.
 - ii) La Franja Centro se conforma con dos macro-regiones: Occidente y Centro, que incluyen nueve SUR. Este territorio ha reducido su participación económica relativa al pasar de 65.0% al 60.6% del PIB del país entre 1996-2000 y 2006-2010, aunque sigue concentrando la mayor actividad económica y la población.
 - iii) La Franja Sur corresponde a la superficie de la Macro-región Sur y se integra con tres SUR. Esta franja ha aumentado su PIB en términos relativos al pasar de 7.3% al 11.7% del PIB nacional en los periodos mencionados en el inciso anterior (Cuadro 1).
- b) Predominio del crecimiento primático del Sistema Urbano Nacional con algunas zonas metropolitanas emergentes e incipientes redes de ciudades (Mapa 1).
- c) Aumento de costos de urbanización con fallas de planeación de asentamientos humanos.
- d) Desorden urbano y metropolitano, falta de estructuración, bajas densidades, fragmentación, privatización, irregularidad y grandes conjuntos habitacionales desarticulados sin “hacer ciudad”.
- e) Rezagos en infraestructura para la conectividad de corredores urbanos.
- f) Polarización socioeconómica entre espacios urbanos y rurales.
- g) Dispersión de localidades rurales con exclusión socioespacial sobre todo en zonas de difícil acceso.

⁹ Los Sistemas Urbano Rurales se conforman con los siguientes criterios: a) la jerarquía urbana funcional, sus áreas de influencia y, en su caso, las redes de ciudades que los conforman; b) el tamaño de población de las ciudades; c) la accesibilidad física por carretera; y, d) los límites político-administrativos municipales, aún interestatales.

Cuadro 1. PIB acumulado por Franja, Macro-región y SUR. (Porcentaje)

Clave	Escala	1996-2000	2001-2005	2006-2010
	República Mexicana	100.0	100.0	100.0
A	Franja Norte	27.7	27.7	27.7
I	Macro región Noroeste	8.6	8.3	8.2
4	Culiacán-Mazatlán-Los Mochis	2.1	2.1	2.1
6	Hermosillo-Ciudad Obregón	2.8	2.5	2.5
7	La Paz-Cabo San Lucas	0.6	0.6	0.6
16	Tijuana-Mexicali-Ensenada	3.2	3.1	3.0
II	Macro región Norte Centro	6.2	5.7	5.2
2	Chihuahua-Ciudad Juárez	4.3	3.7	3.3
17	Torreón-Gómez Palacio-Durango	1.9	1.9	1.9
III	Macro región Noreste	12.9	13.7	14.3
4	Monterrey-Salttilo-Reynosa	9.3	9.9	10.3
15	Tampico-Ciudad Victoria	3.6	3.9	4.0
B	Franja Centro	65.0	61.9	60.6
IV	Macro región Occidente	18.9	19.4	19.9
5	Guadalajara-Manzanillo-Puerto Vallarta	7.6	7.7	7.8
10	Morelia-Uruapan	2.4	2.4	2.5
13	Querétaro-León	5.2	5.6	5.8
14	San Luis Potosí-Aguascalientes-Zacatecas	3.6	3.7	3.8
V	Macro región Centro	46.1	42.5	40.8
1	Acapulco-Chilpancingo-Zihuatanejo	1.7	1.6	1.6
3	Ciudad de México-Toluca-Cuernavaca	35.6	32.1	30.1
11	Oaxaca-Tehuantepec	1.5	1.6	1.5
12	Puebla-Tlaxcala	4.0	4.0	4.1
19	Veracruz-Xalapa-Coatzacoalcos	3.3	3.2	3.5
C	Franja Sur	7.3	10.4	11.7
VI	Macro región Sur	7.3	10.4	11.7
8	Mérida-Cancún-Campeche	3.8	6.1	6.6
18	Tuxtla Gutiérrez-Tapachula-San Cristóbal	1.8	1.9	1.8
20	Villahermosa-Ciudad del Carmen	1.7	2.4	3.2

Mapa 1. Sistema Urbano Principal de México.
 Jerarquía urbana funcional y flujos de transporte terrestre hasta orden 4



3.6 Planeación del desarrollo territorial

- a) Predominio de esquemas de intervención estatal de tipo sectorial sobre la regional y necesidad de un nuevo paradigma con enfoque de desarrollo territorial para México.
- b) Débil integración entre los actores que representan a la sociedad, el Estado y el mercado en las diferentes escalas del territorio.
- c) Grandes rezagos y fallas de mercado con impacto territorial que requieren de nuevas modalidades estratégicas de planeación.
- d) Problemas de coordinación y concurrencia en diferentes ámbitos espaciales.
- e) Insuficiencias de los órganos intergubernamentales de planeación en las escalas necesarias como el regional y el metropolitano con capacidad de decisión sobre el destino de los recursos, como los fondos metropolitano y regional.
- f) Necesidad de nuevas teorías del desarrollo territorial, regional y urbano en atención a los nuevos procesos y propuestas.

Los anteriores fenómenos y procesos explican gran parte de la situación actual del patrón de asentamientos humanos de México y ofrecen elementos para la previsión del futuro, así como para la elaboración sustentada de las propuestas de estrategia.

4. PRONÓSTICO

Las proyecciones de población indican que, aunque se reduzca en el futuro la tasa de crecimiento demográfico, hacia el año 2020 el país podría alcanzar 127 millones de habitantes, en el año 2030 hasta 137 millones de mexicanos, en el año 2040 llegaría a 145 millones y en el 2050 a casi 151 millones de personas. El crecimiento absoluto se producirá fundamentalmente en zonas urbanas (más de 15 mil habitantes) que pasaron del 67% al 72% de la población nacional entre 1990 y 2010, y se estima que lleguen a 410 localidades que representen el 74% en el año 2030, más de 93 millones de personas de los 127 que existirán hacia 2030 habitarían una ciudad.

En el 2030 existirían 17 zonas metropolitanas rebasando el umbral del millón de habitantes, de las cuales cuatro de ellas tendrían entre dos y tres millones de habitantes, dos habrían alcanzado entre cuatro y cinco millones de habitantes y una con más de 22 millones de habitantes¹⁰. A su vez, la población de las localidades rurales pasó de 33% a 28% en los primeros años y es previsible que se reduzca al 26% en el 2030.

En la transición demográfica México continuará reduciendo su tasa de crecimiento y la pirámide de población se estrechará en su base y se ampliará en su cúspide. Los cambios en la estructura por edad ofrecen beneficios en la forma de “bono demográfico”, consistente en una relación cada vez más favorable entre la población en edades laborales (de 15 a 64 años) respecto a la población en edades dependientes, y que se estima esté vigente hasta por tres décadas. Solamente los jóvenes (de 15 a 24 años) que integran este grupo alcanzaron casi 21 millones en el año 2010 y representaron el 18.7% de la población total, en el año 2020 serán el 16.6% y en el 2030 el 13.6%.

Estas tendencias representan fuerte retos para el proceso de urbanización y el bienestar de un creciente población, por lo que el país se debe preparar con un escenario normativo para ese futuro.

5. OBJETIVOS DE LA ETN

5.1 Objetivos generales

- a) Impulsar la ETN mediante un enfoque policéntrico y de redes de ciudades que permita actuar simultáneamente sobre la productividad y complementariedad, la inclusión y cohesión sociales, la sostenibilidad ambiental y, de manera integral, el proceso de desarrollo.

¹⁰ Serán las de Cancún, Saltillo, Cuernavaca, Aguascalientes, Mexicali, Mérida, San Luis Potosí, Querétaro, La Laguna y Juárez las que hayan rebasado el millón de habitantes. Las de Puebla-Tlaxcala, Toluca y León habrán rebasado los dos millones y la de Tijuana habrá alcanzado los tres millones de habitantes. La de Guadalajara habría alcanzado cinco millones de habitantes y la de Monterrey los 4.7 millones de habitantes. Finalmente la de la Ciudad de México pese a experimentar una clara desaceleración en su ritmo de crecimiento poblacional llegaría a 22.4 millones de habitantes.

- b) Desarrollar el potencial productivo y la autosuficiencia de cada SUR.
- c) Mejorar la calidad de vida de la población en las diferentes escalas territoriales y reducir las desigualdades socioespaciales.
- d) Orientar la acción coordinada y eficaz de los diferentes actores, con un rediseño institucional y de los instrumentos fiscales para aprovechar las sinergias y fomentar el desarrollo regional multiescala.

5.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos de la Estrategia Territorial Nacional se desagregan en dos grandes escalas: Macro-región y SUR.

5.2.1 Macro-regiones

- a) Reorientar el ordenamiento territorial con conectividad, compactación de ciudades e infraestructura para reducir las deseconomías de aglomeración.
- b) Promover el desarrollo social con un enfoque de derechos universales, económicos, sociales, culturales y ambientales para enfrentar la desigualdad, la pobreza y la marginación.
- c) Aplicar criterios de sostenibilidad en el manejo de recursos de regiones terrestres, hidrológicas y marinas prioritarias.
- d) Conformar un sistema de planificación acorde al enfoque territorial de desarrollo con base en principios de eficacia, equidad y subsidiariedad.

5.2.2 Sistemas Urbano Rurales

- a) Promover el potencial de desarrollo y la especialización regional en redes de zonas metropolitanas, ciudades y conurbaciones con consolidación de infraestructura, equipamiento y servicios.
- b) Promover la generación de empleo y la redistribución del ingreso con proyectos vinculados a las cadenas productivas, y las ventajas competitivas y comparativas

- c) Promover la capacidad autosustentable de cada SUR con atención especial a alimentos y energéticos.
- d) Elevar la calidad de vida de la población con atención especial a las normas de equipamiento e infraestructura local.
- e) Articular el funcionamiento de los SUR más desarrollados-consolidados con los más atrasados-incipientes.
- f) Gestionar eficazmente el uso de suelo con esquemas compactos de construcción de vivienda integrados con usos compatibles y necesarios de equipamiento y movilidad.

6. ESTRATEGIAS

México requiere promover un desarrollo más armónico del territorio nacional con un sistema de asentamientos humanos integrado en redes y de tipo policéntrico. Las relaciones funcionales entre las ciudades y sus áreas de influencia en las diferentes escalas deben ser impulsadas con un modelo de complementariedad económica productiva más que de competencia para propiciar acciones de inclusión social e integración espacial que mejoren el bienestar de la población.

Las estrategias prioritarias generales y específicas corresponden a cinco ejes: Físico espacial, Económico, Sociodemográfico, Desarrollo sustentable y Gestión institucional; asimismo, es importante la relación y articulación integrada entre estos ejes en las diferentes Escalas territoriales, más que su operación sectorial independiente. A continuación se mencionan los aspectos generales más relevantes

6.1 Físico espacial

- a) Promover un sistema de ciudades de policentrismo funcional, con una red de ciudades interconectadas, más densas y compactas, cuya vinculación complementaria facilite el desarrollo de su potencial.

- b) Consolidar los SUR incipientes y, en particular, el desarrollo de las ciudades Alfa¹¹ en cada uno de ellos, con integración funcional entre las ciudades y el campo.
- c) Mejorar la conectividad y los servicios logísticos interurbanos e interregionales de la red primaria de enlaces y corredores troncales que vinculan las ciudades del territorio nacional, así como en sus vínculos con el exterior para mejorar las condiciones de desplazamiento de personas y el intercambio de bienes y servicios.
- d) Desarrollar corredores multimodales para hacer más eficiente el transporte de mercancías, priorizando los corredores que unen a los puertos del Pacífico con los del Atlántico y con las fronteras.

6.2 Económica

- a) Impulsar las ventajas comparativas, competitivas y de localización de México de las actividades e industrias mexicanas que pueden ofrecer condiciones de productividad y competitividad para incorporarse a la dinámica de los mercados internacionales; y promover las regiones del país con infraestructura, recursos humanos y potencial productivo a fin de fortalecer el mercado interno.
- b) Generar interacciones de complementariedad económica entre las zonas metropolitanas y las ciudades medias y pequeñas y con sus áreas de influencia funcional.
- c) Fomentar los encadenamientos productivos locales y regionales con atención especial a las empresas manufactureras pequeñas y medianas según el potencial de desarrollo para generar empleo e ingreso.
- d) Mantener los flujos económicos en el marco del TLCAN y promover la diversificación de las relaciones comerciales con otras regiones del mundo; en particular, con Asia, Europa y Centro y Sudamérica.
- e) Apoyar la creación de *clusters*¹² con el impulso a la investigación y el desarrollo tecnológico apropiado a las condiciones regionales y articulando las actividades tradicionales con las emergentes.

¹¹ Ciudades estratégicas de Rango 1 dentro de cada SUR

6.3 Sociodemográfica

- a) Elevar la calidad de vida de la población en las diferentes escalas territoriales del país, con atención especial a las condiciones de alimentación, salud, educación y vivienda con un enfoque de derechos sociales.
- b) Atender de manera prioritaria y urgente las condiciones de mayor pobreza y marginación en municipios con mayores rezagos del país.
- c) Impulsar la dotación jerarquizada de la infraestructura, el equipamiento y los servicios de carácter social necesarios para atender las necesidades básicas de la población de acuerdo con la escala territorial.

6.4 Desarrollo sustentable

- a) Aprovechar racionalmente los recursos naturales y la conservación de servicios ambientales, en particular, los hidroagrícolas.
- b) Preservar áreas naturales protegidas y vulnerables.
- c) Restaurar áreas críticas.

6.5 Gestión institucional

- a) Promover las modalidades de coordinación intergubernamental en las diferentes escalas territoriales estratégicas según las interacciones entre redes de ciudades o zonas metropolitanas para mejorar la eficiencia y eficacia de la actuación gubernamental.
- b) Promover formas de asociación y cooperación intermunicipales para favorecer la cohesión territorial.
- c) Crear agencias de desarrollo regional o institutos de planeación para promover los recursos endógenos con acuerdos entre los actores sociales.

¹² Clúster: concentración territorial de empresas e instituciones interconectadas en una actividad económica particular para la competencia (destacando la industria y la tecnología), que incorporan nuevos factores en sus procesos productivos y en los eslabones de su cadena productiva generando actividades de aglomeración y mejorando sus ventajas competitivas.

6.6 Estrategias por escala territorial

6.6.1 Macro-región

- a) Consolidar las grandes macro-regiones del país con SUR más articulados, ordenados y sostenibles.
- b) Diseñar estrategias de movilidad eficiente entre las ciudades intermedias y sus áreas de influencia en el marco de los SUR para impulsar la integración territorial con criterios de localización empresarial (economías externas), costos de transportación y renta de suelo.

6.6.2 Sistema Urbano Rural

- a) Impulsar la autosuficiencia de los SUR, sobre todo en materia de alimentación, empleo, infraestructura, equipamientos, agua y energía, con un enfoque de desarrollo sostenible.
- b) Promover obras de infraestructura que faciliten la accesibilidad, conectividad y movilidad entre y al interior de los SUR.
- c) Dotar del equipamiento y los servicios superiores a las metrópolis Alfa de cada SUR.
- d) Promover el crecimiento ordenado de las ciudades de rangos 5 y 6 del Sistema Urbano Nacional en cada SUR.
- e) Impulsar la ocupación de los lotes baldíos al interior de las ciudades y evitar el crecimiento de conjuntos habitacionales lejanos y desligados del tejido urbano.
- f) Promover la integración económica entre las actividades urbanas y rurales fomentando el desarrollo de la industria rural sostenible.
- g) Ampliar las reservas de suelo para viviendas de familias de menores ingresos en una localización que considere las distancias a lugares de trabajo o estudio.
- h) Atender la igualdad y la cohesión social en las condiciones de vida de los ciudadanos en el conjunto del territorio con movilidad y accesibilidad universal en el territorio.
- i) Desarrollar, atraer y retener el capital creativo, personas con formación y talento, que generen nuevos procesos de innovación en ciencia y tecnología.
- j) Resguardar el patrimonio cultural e identitario de las comunidades urbanas y rurales.

- k) Desarrollar el potencial metropolitano y regional con un enfoque sustentable atendiendo la normatividad sobre áreas de reserva ambiental y actividades económicas no contaminantes con participación ciudadana.
- l) Impulsar la investigación y el uso de nuevas fuentes energéticas renovables, como la solar y la eólica, en los ámbitos regionales.
- m) Promover procesos de descentralización efectiva con mecanismos para fortalecer las finanzas estatales y municipales.
- n) Impulsar los procesos de coordinación intergubernamental con participación ciudadana para una gestión más eficiente de desarrollo en cada SUR.

7. ESQUEMA FÍSICO ESPACIAL

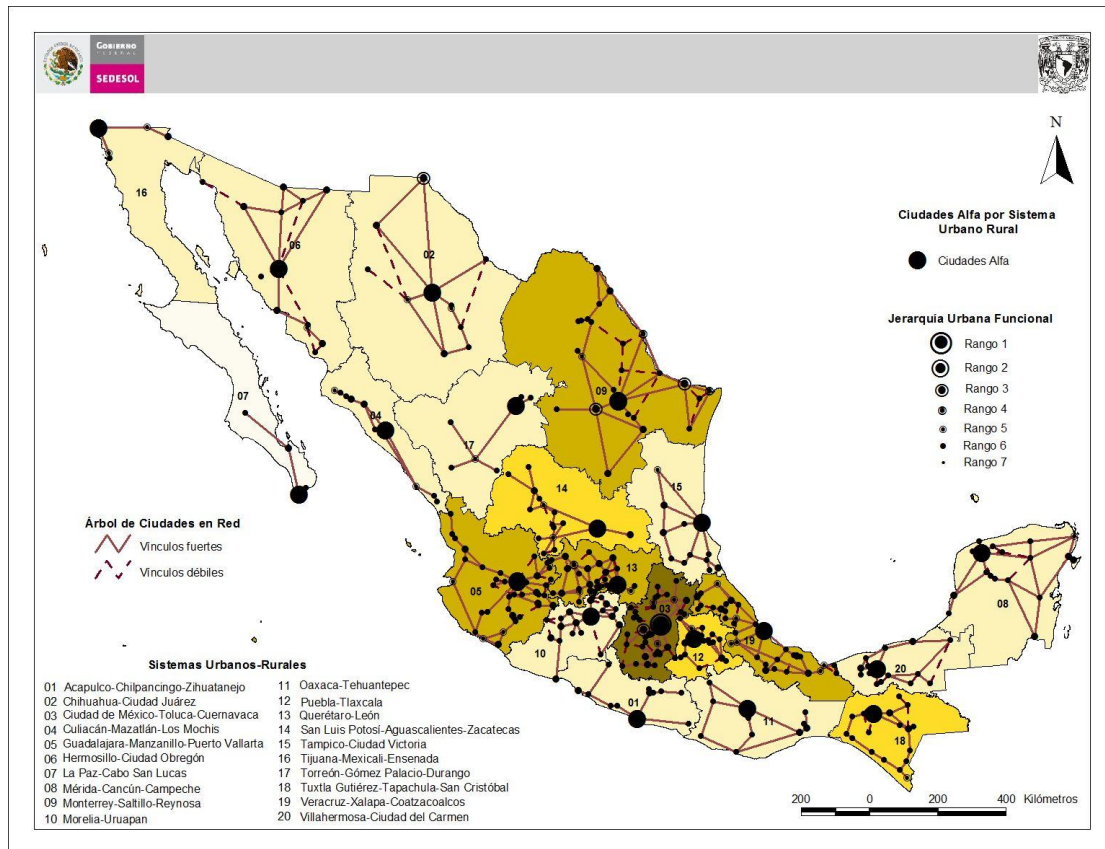
La integración y conectividad física funcional, la movilidad individual y los servicios de transporte público, con accesibilidad a bienes y servicios constituyen objetivos centrales de la ETN. Por ello los corredores terrestres que se deben fortalecer tienen algunos nodos estratégicos para funcionar como estructuradores del espacio, aunque varios ya se encuentran operando. En ese sentido, se definen ciudades consideradas estratégicas, donde se propone contar con terminales multimodales que incluyan servicios interiores de carga, automotrices, ferroviarios, aeroportuarios y portuarios. Entre el total de ciudades que ya cuentan con esa capacidad multimodal o que tienen el potencial para cumplir esas funciones se incluyen las veinte ciudades propuestas como tipo Alfa o de rango 1 de cada SUR, así como otras veinte de rango 2, es decir, un total de 40 ciudades (Cuadro 2).

Cuadro 2. Ciudades estratégicas para la integración funcional en cada SUR

Clave	Macro-región y Sistema Urbano Rural	Rango 1	Rango 2
	Total		
I	Noroeste		
04	Culiacán-Mazatlán-Los Mochis	Culiacán Rosales	Los Mochis
06	Hermosillo-Ciudad Obregón	Hermosillo	Ciudad Obregón
07	La Paz-Cabo San Lucas	La Paz	Cabo San Lucas
16	Tijuana-Mexicali-Ensenada	ZM Tijuana	ZM Mexicali
II	Norte Centro		
02	Chihuahua-Ciudad Juárez	ZM Chihuahua	Ciudad Juárez
17	Torreón-Gómez Palacio-Durango	ZM La Laguna	Victoria de Durango
III	Noreste		
09	Monterrey-Salttillo-Reynosa	ZM Monterrey	ZM Saltillo
15	Tampico-Ciudad Victoria	ZM Tampico	Ciudad Victoria
IV	Occidente		
05	Guadalajara-Manzanillo-Puerto Vallarta	ZM Guadalajara	Manzanillo
10	Morelia-Uruapan	ZM Morelia	Uruapan
13	Querétaro-León	ZM León	ZM Querétaro
14	San Luis Potosí-Aguascalientes-Zacatecas	ZM San Luis Potosí	ZM Aguascalientes
V	Centro		
01	Acapulco-Chilpancingo-Zihuatanejo	ZM Acapulco	Chilpancingo de los Bravo
03	Ciudad de México-Toluca-Cuernavaca	ZM Valle de México	ZM Toluca
11	Oaxaca-Tehuantepec	ZM Oaxaca	ZM Tehuantepec
12	Puebla-Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	ZM Tehuacán
19	Veracruz-Xalapa-Coatzacoalcos	ZM Veracruz	ZM Xalapa
VI	Sur		
08	Mérida-Cancún-Campeche	ZM Mérida	ZM Cancún
18	Tuxtla Gutiérrez-Tapachula-San Cristóbal	ZM Tuxtla Gutiérrez	Tapachula
20	Villahermosa-Ciudad del Carmen	ZM Villahermosa	Ciudad del Carmen
	Total	20	20

El fortalecimiento de cada SUR, en particular de los incipientes, será posible promoviendo una estructura tipo red de sus sistemas de ciudades, donde se logre una mayor accesibilidad y conectividad entre las ciudades de rangos menores, sobre todo, las de rango 5 y 6. Estos centros urbanos cumplen funciones muy importantes para el desarrollo regional, en particular, por sus vínculos con las zonas rurales que requieren de bienes y servicios en escalas menores asociados a las actividades primarias (Mapa 2).

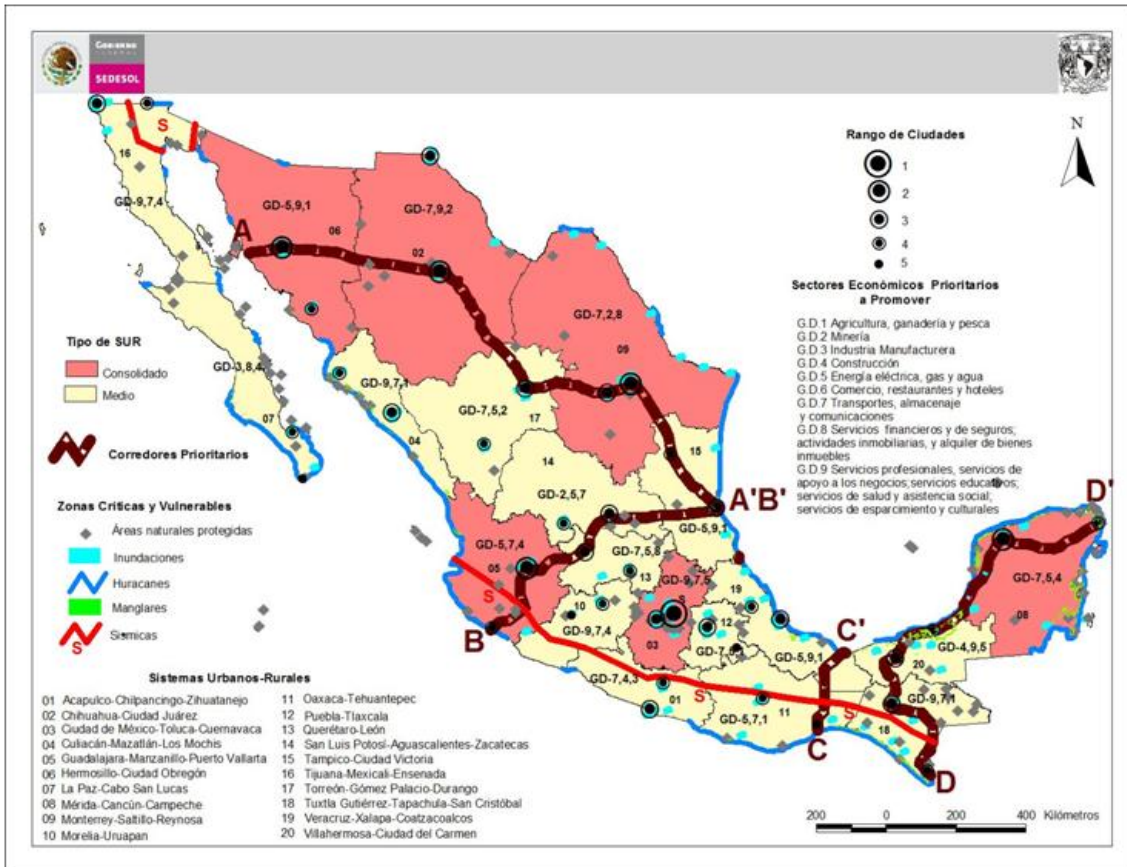
Mapa 2. Fortalecimiento de redes urbano rurales por SUR



En síntesis, la ETN de México considera múltiples aspectos entre los cuales se pueden destacar los siguientes: a) la necesidad de promover el potencial de desarrollo en los SUR incipientes y medios para que avancen hacia la categoría superior, es decir, a medios y consolidados, lo cual implica lograr su crecimiento socioeconómico a una tasa mayor que la observada considerando su respectivo potencial, con atención especial a las regiones de mayor pobreza y marginación donde existe capacidad productiva rural; b) el mayor crecimiento en redes de ciudades medias y pequeñas con un enfoque sustentable y de ordenamiento urbano mediante el cual se conforme un sistema policéntrico más estructurado; c) la conectividad transversal del país a través de corredores prioritarios que fortalezcan el mercado interno y faciliten la movilidad regional de la población y de los flujos comerciales, lo cual es indispensable para el futuro del país, además de mantener los vínculos en el marco del TLCAN; y, d) el desarrollo sustentable de las regiones que tome en cuenta las zonas críticas de deben ser preservadas y protegidas, así como aquellas sujetas

a diferentes condiciones de vulnerabilidad. Esta visión general se desagrega en varios componentes y requerimientos específicos (Mapa 3).

Mapa 3. Síntesis de la propuesta de ETN



Un aspecto central de la ETN es la infraestructura que incluye en lo social las de: educación, cultura, salud, asistencia social, comercio y abasto; mientras que en la productiva están las de: comunicaciones y transportes. Asimismo, se consideran equipamientos urbanos específicos según el tamaño de población de cada asentamiento.

8. METAS

Las metas generales de crecimiento económico por franja se sintetizan en los cambios propuestos en la participación relativa en el PIB nacional, en donde se aprecia una disminución de la preponderancia de la Franja Centro, y la importancia creciente de las del Norte y Sur como resultado de un crecimiento más rápido de éstas últimas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Metas de PIB acumulado por franja nacional

Franjas	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2020	2021-2030
Total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Franja Norte	27.1	27.1	27.1	28.6	29.7
Franja Centro	62.9	59.8	58.7	55.2	51.0
Franja Sur	10.0	13.1	14.2	16.2	19.3

Las metas demográficas consideran el incremento de la población absoluta de algunos SUR con menor densidad demográfica y que crecerían a un ritmo mayor que las grandes ciudades. Los cambios en las tendencias económicas y demográficas de los SUR, los llevaría a una reestructuración que modificaría gradualmente la dinámica de la economía y la distribución de la población en el territorio nacional, y que se reflejaría en la articulación de nuevas redes de centros urbanos, favoreciendo de manera combinada un mayor equilibrio integral en el sistema.

Las metas económicas y demográficas se complementan con otras en materia de generación de empleo, en variables sociales, en dotación de infraestructura, equipamiento y servicios, en particular, en los SUR incipientes y en las ciudades de diferentes rangos 1 y 2, así como con metas relacionadas con las ciudades medias y pequeñas. Atención especial tiene la promoción de las ciudades de rangos 5 y 6 del Sistema Urbano Nacional por su mayor interacción con los espacios rurales.

En general, se contempla la intervención comprometida de los sectores federales y de los tres órdenes de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado en cada escala territorial.

9. INSTRUMENTOS

La diversidad del territorio mexicano y de las relaciones intergubernamentales y sociales le imprime un alto grado de complejidad a la aplicación de la ETN. Existe un amplio espectro de instrumentos vigentes, que son mecanismos, procedimientos, fondos, programas y leyes

con que cuenta el Estado mexicano para administrar, regular y promover las actividades económicas, sociales y ambientales en el país, algunos de los cuales deberán ser revisados y actualizados desde la óptica de la propia ETN.

Dos grandes bloques de instrumentos básicos para la planeación del desarrollo son concurrentes: a) el Sistema Nacional de Planeación Democrática; y, b) el marco jurídico e institucional que encuadra el actuar del gobierno y da cauce a las políticas públicas. En el primero se definen los objetivos y metas del desarrollo nacional y en el segundo se determinan las responsabilidades y facultades de todos quienes participan en la vida pública del país. Al respecto, se pueden identificar cinco grandes ámbitos de acción: Normatividad y regulación, Organización y participación, Fomento, Financiamiento e Información y comunicación.

Entre estos ámbitos destaca la necesidad de ajustar el marco jurídico a la nueva realidad y los requerimientos de la planeación territorial, así como de alinear o crear instituciones con funciones adecuadas como la Procuraduría de Ordenamiento Territorial, el Instituto de Planeación Territorial, el Consejo de Evaluación de la Política Territorial y el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.

En fomento se encuentran los instrumentos que permiten la realización de obras públicas de infraestructura y equipamiento regionales, así como la gestión del suelo con la constitución de reservas territoriales para el crecimiento urbano ordenado y los derechos de vía. Hay programas sectoriales y fideicomisos federales para la ejecución de obras sociales como: el Programa Hábitat, el Programa de Rescate de Espacios Públicos, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el Programa de Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos, el Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, el Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios, el Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipio, y el Fondo metropolitano.

Para la gestión del suelo se propone aplicar instrumentos como los de: Áreas de actuación concertada, Áreas de conservación patrimonial y ecológica, Proyecto urbano de detalle y Zonas de Interés Social.

En financiamiento se consideran los recursos canalizados para el desarrollo territorial, principalmente de gasto en Programas federales, en Participaciones (Ramo 28) y Aportaciones (Ramo 33) Federales, Excedentes de Ingresos Federales, Convenios de Reasignación de Recursos, así como algunos recursos provenientes de la captación de recursos propios en los estados, entre los cuales destaca el impuesto predial base suelo.

En información y comunicación, existen instrumentos con varios objetivos como: a) contar con bases de datos para la toma de decisiones, b) promover buenas prácticas, c) conformar políticas basadas en evidencias empíricas, d) apoyar la capacitación de personas, e) lograr la participación plural de la población, y, f) cumplir con la transparencia y rendición de cuentas.

10. INDICADORES

Los indicadores constituyen la base que sustenta los sistemas de seguimiento y evaluación, que es uno de los requerimientos para mejorar la eficacia, la eficiencia y la factibilidad de cualquier decisión territorial. Esto implica que se requiere contar con información para medir los procesos en el territorio con una misma base y, con ello, apoyar la toma de decisiones gubernamentales. Los indicadores son insumos para el diseño de políticas de desarrollo urbano, metropolitano y regional. Asimismo, deben concebirse como la base para el proceso de actualización de los programas de ordenamiento asociado a la ETN.

Los indicadores básicos para el seguimiento y la evaluación de las ciudades, los SUR y las macro-regiones responden a las variables consideradas para la elaboración del diagnóstico y el pronóstico. Los indicadores seleccionados se aplican a esas escalas territoriales,

aunque en cada caso es posible ampliar o desagregar cada uno de ellos. Algunos indicadores son simples, como las tasas de crecimiento de la población total, mientras que otros son compuestos, como el índice de marginación que sintetiza en una medida resumen varios indicadores relativos. La información oficial disponible puede ser de diferente periodo de levantamiento y difusión, lo cual obliga a realizar estimaciones derivadas, por ejemplo, interpolaciones anuales para estimar el PIB municipal. Es importante contar con más información de dimensión ambiental, considerando los criterios que debe cubrir de confiabilidad, comparabilidad y transparencia, entre otros (Cuadro 4).

Cuadro 4. Indicadores de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial

Dimensión	Número	Escala					Indicador	Plazo		
		Nacional	Franja	Macro-región	SUR	Ciudad		Corto	Mediano	Largo
Demográfica	1	X	X	X	X	X	Porcentaje de población	X	X	X
	2	X	X	X	X	X	Tasa de crecimiento de la población	X	X	X
	3	X	X	X	X	X	Densidad de población	X	X	X
	4			X	X	X	Tasa de urbanización		X	
	5			X	X	X	Tasa neta de migración		X	
Social	6				X	X	Incidencia de la pobreza		X	
	7				X	X	Índice de rezago social		X	
	8				X	X	Índice de inclusión social		X	
	9	X			X	X	Índice de desarrollo humano	X	X	
Económico	10	X	X	X	X	X	Porcentaje del PIB	X	X	X
	11	X	X	X	X	X	Tasa de crecimiento del PIB	X	X	X
	12	X	X	X	X	X	Tasa de crecimiento del PIB total	X	X	X
	13	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector I		X	X
	14	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector II		X	X
	15	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector III		X	X
	16	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB por habitante		X	X
	17	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector I / PEA Sector I		X	X
	18	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector II / PEA Sector II		X	X
	19	X	X	X	X		Tasa de crecimiento del PIB Sector III / PEA Sector III		X	X
	20				X	X	Coefficiente de especialización		X	
	21				X	X	Cociente de localización		X	
22				X	X	Coefficiente de reestructuración		X		
Físico espacial	23				X	X	Participación en flujos de origen y destino		X	X
	24				X	X	Cambios en los rangos de las ciudades		X	X
	25				X	X	Índice de conectividad		X	X
	26				X	X	Índice de accesibilidad		X	X
Desarrollo	27	X	X	X	X	X	Índice resumen de desarrollo	X	X	X

11. REFLEXIÓN FINAL

La necesidad de una ETN en México es evidente ante los grandes problemas de desigualdad socioespacial y la vulnerabilidad de la población que reside en lugares de riesgo y con altos costos, lo que impide la superación de los rezagos sociales y reduce la competitividad del país.

La planeación territorial ha sido relevante en los países con modelos de desarrollo eficaces y avanzados. En primer lugar, porque responde al carácter complejo de proceso de desarrollo integrando aspectos sociales, económicos, ambientales y espaciales, a los que no basta con atender en esfuerzos sectoriales desarticulados. En segundo lugar, porque en la globalización la competencia se presenta entre regiones y ciudades, por lo que resultan determinantes el ordenamiento del patrón territorial nacional, la infraestructura, los equipamientos, los servicios, la estructuración urbana, la gestión del suelo y la calidad de vida en esas escalas.

Una política de desarrollo territorial eficaz y eficiente permite potenciar las regiones que cuentan con ventajas comparativas y competitivas, de localización, recursos naturales, infraestructura, capital humano y cadenas productivas consolidadas; en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Propicia también la promoción del desarrollo social al reducir las disparidades regionales, fortalecer a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo, contribuye a la sustentabilidad, favoreciendo un desarrollo urbano más ordenado, menos disperso y que permite: reducir la ocupación de tierras agrícolas de buena calidad, reservas naturales o áreas peligrosas; propiciar un uso racional de los recursos naturales y de la energía.

Una estrategia con visión de país de largo plazo requiere ser coordinada entre los tres órdenes de gobierno y concertada con representantes de los sectores social y privado. Una

vez consolidada y acordada, será referencia transversal del Plan Nacional de Desarrollo para:

- a) Sustentar la acción articulada, sinérgica y eficaz de los diferentes sectores que inciden en el desarrollo regional y urbano;
- b) Integrar el marco básico de referencia espacial de los programas sectoriales y regionales del país;
- c) Impulsar la autosuficiencia de los sistemas urbano rurales del territorio nacional;
- d) Promover el desarrollo equilibrado de las regiones reconociendo y compensando sus condiciones y capacidades;
- e) Consolidar los enlaces y corredores principales que se requiere para articular las regiones entre sí y con otros países;
- f) Definir los elementos básicos de la infraestructura, equipamientos, servicios y reservas territoriales del sistema urbano nacional;
- g) Promover la sustentabilidad y la ocupación racional del territorio; y,
- h) Elevar la capacidad competitiva del país y sus regiones en la globalización.

El camino es complejo pero indispensable para lograr un desarrollo más ordenado y con objetivos claros que permitan alcanzar el bienestar social y sostenido en todos los rincones del país.