

SEXTA SECCIÓN

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

POLÍTICAS REGIONALES Y PLANEACIÓN TERRITORIAL HACIA UNA NUEVA COMPREHENSIÓN Y DISEÑO

JAVIER DELGADILLO MACÍAS*
FELIPE TORRES TORRES*

INTRODUCCIÓN

El marco institucional de planeación territorial considera a la gestión regional y al ordenamiento territorial como un instrumento, cuyo fin es el otorgar validez y certeza a la voluntad racional que busca garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales y regionales. De ahí deriva la dimensión que convierte a la gestión del desarrollo regional en un concepto operativo que tiene plena expresión en la *planeación territorial*, como una búsqueda constante por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado.

En México, el ordenamiento es competencia de dos ámbitos institucionales. En su vertiente territorial, la competencia está asignada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), organismo que concibe a la ordenación del territorio como un proceso y un método a la vez, cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico y social, y promover los establecimientos de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbanos y rurales. La ordenación del territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.¹ La otra vertiente es la ambiental, cuya competencia recae en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la responsabilidad de diseñar y operar los ordenamientos ecológicos territoriales y las reglamentaciones en

* Unidad de Economía Urbana y Regional del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

¹ Cfr. SEDATU (2014), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*, México.

materia ambiental. Basa su aplicación en el enfoque de procesos socioambientales, en el sentido de entender al territorio en dos dimensiones: primera, como soporte biofísico donde se llevan a cabo actividades y procesos socioeconómicos en combinación con los recursos existentes, y segunda como un recurso material que favorece el desarrollo territorial y el de las comunidades que lo habitan.

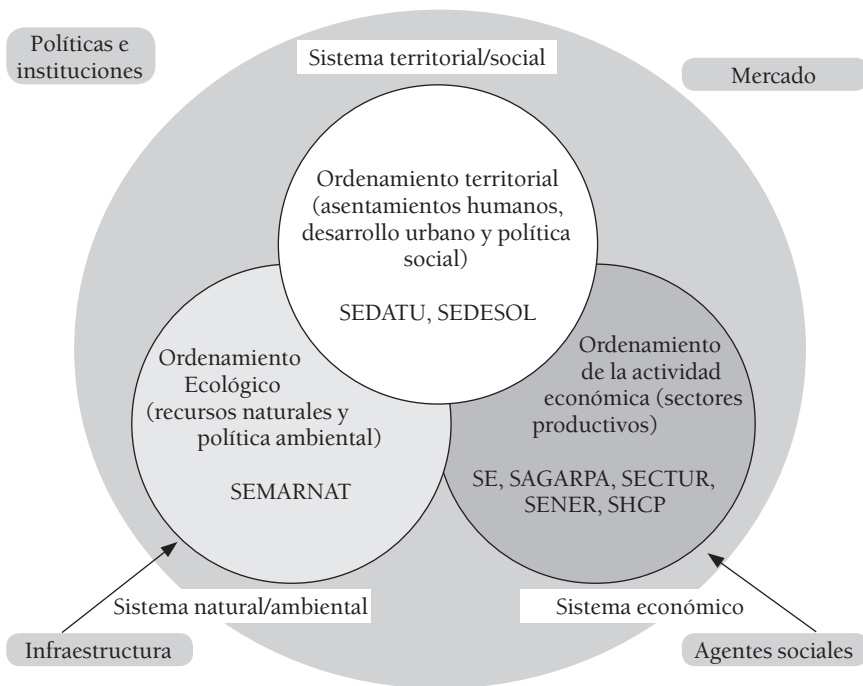
La vertiente orientada hacia la planeación urbano-territorial, desde donde se desprenden los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOT), basa su operación en la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en 1976 y, la otra, dirigida a la aplicación de una política ambiental, cuyo instrumento principal son los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET), se fundamenta en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988.

El POET y el PEOT constituyen dos instrumentos fundamentales del ordenamiento territorial. Como en diversos países, el planteamiento inicial de establecer un proceso de ordenación del territorio se basó en las directrices generales enmarcadas en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, Suecia, en 1972 (SEMARNAT/INE, 2006). En dicha conferencia, el ordenamiento del territorio se concebía como una estrategia integral, ya que comprendía la planificación y regulación en sus territorios de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y la mejora de la calidad de vida de la población. Considerada en su forma más comprehensiva, puede decirse que la estrategia de ordenamiento territorial es similar a la reciente noción de Desarrollo Regional Sustentable, al integrar conjuntamente las dimensiones económica, social y ambiental (Wong, 2010).

No obstante que ambas políticas, la territorial y la ambiental, han sido impulsadas a través del diseño de instrumentos adecuados a cada uno de sus objetivos (en el primer caso, planes de desarrollo urbano y municipal, y ordenamientos territoriales; en el segundo caso, ordenamientos ecológico-territoriales), no existe todavía, en la práctica, una articulación entre dichos instrumentos, ni tampoco entre los distintos niveles de gobierno para la coordinación de las políticas; de la misma forma, se carece de mecanismos para lograr su adecuada gestión (Sánchez, Casado y Bocco, 2013).

Esta ausencia de un sistema de ordenamiento territorial explícito que debiera ser integrado mediante un mando único, origina un excesivo énfasis sectorial de las políticas de planeación, si bien territorialmente focalizadas, con una clara descoordinación interinstitucional que caracteriza al modelo de desarrollo regional y de la gestión territorial en México. No obstante, hay que señalar que en materia de planeación orientada a los espacios subnacionales, se tienen resultados diversos emanados de esfuerzos

FIGURA 1
 ORIENTACIÓN FUNCIONAL DE LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO
 TERRITORIAL EN MÉXICO (2017)



FUENTE: adaptado y actualizado de Pablo Wong, 2010.

propios de los niveles estatales de gobierno y, en algunos casos, de consorcios municipales que han promovido acciones de carácter mesoregional exitosos.

LAS POLÍTICAS REGIONALES EN EL TIEMPO

Se le reconoce a México su larga tradición de políticas orientadas a la organización y planificación regional; sin embargo el ordenamiento territorial ha sido apenas incorporado dentro de las estrategias de planeación espacial. En el país, al igual que en el resto de América Latina, las primeras leyes de ordenamiento territorial y las políticas correspondientes datan de principios de los años ochenta, no obstante que, según Massiris (2006), desde el decenio de los cuarenta se aplicaron políticas de desarrollo regional para combatir los problemas de disparidades al interior de los países, y en la distribución y concentración territorial de actividades económicas y de

la población. Mientras que en Europa las políticas de ordenación territorial proliferaron en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con el fin de iniciar la reconstrucción social y económica de los territorios nacionales, en México los enfoques de planificación con énfasis en la organización de los territorios y de las regiones, tuvieron su mayor impulso apenas a partir de los años sesenta del siglo XX, con el modelo de sustitución de importaciones. Más adelante, con la insurrección del neoliberalismo de finales de los setenta y principios de los ochenta, el ordenamiento territorial cobra forma institucionalizada, por un lado, como política sectorial en materia ambiental y, por otro lado, con un enfoque territorial para la gestión y promoción de comunidades rurales, municipios, ciudades, regiones, entidades federativas y, en general, para el conjunto del país.

El Estado mexicano fue en el pasado un animador importante del desarrollo regional a través de la obra pública, que tenía una fuerte irradiación territorial; impulsó también proyectos específicamente regionales como el desarrollo de cuencas hidrológicas; otros orientados al desarrollo de enclaves industriales minerometalúrgicos, petroleros y petroquímicos principalmente en las costas mexicanas y, en el ámbito urbano-nacional, el impulso a ciudades medias y de rectoría regional. Las etapas de acción estatal en materia de planeación territorial se pueden resumir de la siguiente manera:

La primera etapa comprende de 1915 a 1940, en la cual destacan políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las que sobresalieron la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1915 y, sobre todo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que da origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y las grandes obras de infraestructura.

En la segunda, de 1940 a 1976, el Estado se fija como función prioritaria el crecimiento económico de México, pero no se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país. Es la etapa en que surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas a nivel nacional y a la administración territorial, adecuada al modelo de sustitución de importaciones. Se favoreció la industrialización de la Ciudad de México a través de políticas sectoriales y aisladas. Con la creación de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946, se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación regional con beneficios locales.

En la tercera etapa, de 1976 a 1988, inicia la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las ba-

ses del sector de desarrollo urbano y regional. Si bien no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio, se visualizó la necesidad, por parte del Estado, de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo. Además, no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional.

En la cuarta etapa, de 1988 al 2000, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con Estados Unidos. Se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo, nuevamente se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional; los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente con enfoques sectoriales.

Una quinta etapa corresponde al periodo 2000-2012, marcado significativamente por el cambio en la conducción política del país, al asumir el gobierno de la República, Vicente Fox Quezada, primer presidente proveniente de un partido distinto al PRI, y la continuidad de la política a partir de 2006 con la conducción de Felipe Calderón, ambos del mismo partido político (PAN). En esta etapa, el signo representativo de estos gobiernos fue de continuidad explícita en las orientaciones de la política macroeconómica, en la política nacional, en la política internacional y en las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial que han seguido cursos similares a los gobiernos priístas que les antecedieron, es decir, con un fuerte sesgo sectorial y de descoordinación institucional.

La sexta etapa va del año 2012 al 2018. Inicia con el gobierno de Enrique Peña Nieto y representa el regreso del priísmo a la dirección institucionalizada del país. A lo largo de lo que va de este sexenio, ha habido clara continuidad del modelo neoliberal imperante desde 1982, se han ampliado los tratados de comercio internacionales con prácticamente todas las regiones del planeta, y se ha diversificado la estructura económica nacional. En el ámbito federal también se denotan cambios en la forma de organizar la institucionalidad pública, y entre los cambios relevantes está el de la modificación de las funciones de varias secretarías y la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), primera secretaría de Estado que unifica en sus funciones las tareas de atención al desarrollo urbano y rural del país. Esta institución tiene una clara orientación de planeación con enfoque territorial que le es heredada de la anterior Secretaría de Desarrollo Social, en que se mantenía como responsabilidad y desde donde se diseñaba y aplicaba la política regional del país y los ordenamientos territoriales en sus diversas escalas. Actualmente a la SEDATU le corresponden las competencias en materia de desarrollo urbano y metro-

politano, la política de infraestructura urbana y de vivienda, y la atención a riesgos y vulnerabilidad socioterritorial.

Queda claro que a lo largo de cien años de la operación de políticas soporadas en enfoques de planeación en México, ha habido avances sustantivos y se ha alcanzado una institucionalización que permitió operar la arquitectura político-administrativa del país en todo este tiempo. Sin embargo, y no obstante los esfuerzos emprendidos por el gobierno, el saldo actual es que el país presenta un desarrollo desigual entre regiones y una clara desarticulación entre sectores. Para Mercado (2005), esta elevada concentración y dispersión entre regiones plantea retos de organización espacial y planeación en dos direcciones: *a)* fortalecer las pequeñas y medianas ciudades que presentan potencial de desarrollo, al mismo tiempo que regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes, y *b)* fortalecer la conectividad entre regiones y atender las necesidades de localidades remotas mediante la creación de una masa crítica suficiente que asegure a personas y empresas el acceso a servicios básicos, considerando una organización más efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

Al respecto, Héctor Ferreira, en su libro *Construir las regiones* (2005), señala que a partir de la década de los sesenta el desarrollo regional se reorienta según el reconocimiento de que los desequilibrios regionales constituyen un aspecto consustancial al proceso mismo de desarrollo y no como parte de una transición desarrollo-subdesarrollo. Según dicha apreciación, en 1972 se estableció, en la Secretaría de la Presidencia, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo propósito era formular una política regional de desarrollo. Este propósito aludía ya a una aproximación regional sobre la política de desarrollo nacional, más que al establecimiento de políticas casuísticas de desarrollo de las regiones. Agrega este autor, que el enfoque sectorial de las políticas públicas separa la realidad que debe ser objeto por parte del gobierno; asimismo, reduce la complejidad de esa realidad a elementos simples que puedan ser administrados en el sentido de una asignación clara de responsabilidades dentro del sector público. Señala el autor, que el enfoque regional tiene como características esenciales la integralidad, la intersectorialidad, así como una referencia explícita al territorio. Al contrario de las políticas sectoriales que tienden a homogeneizar el territorio, la política regional reconoce la heterogeneidad y la diversidad de condiciones, y problemas que en éste prevalecen.

En el mismo sentido coinciden otras propuestas en materia de legislación. En la iniciativa de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional (2009) y la reforma correspondiente a la Ley de Presupuesto, Con-

tabilidad y Gasto Público Federal, se reconoce que el desarrollo del México independiente ha estado estrechamente ligado con sus regiones, ya que durante el siglo XX, en particular se impulsó un modelo que permitió aprovechar mejor las ventajas comparativas del país con el exterior, al tiempo de crear una amplia infraestructura básica y de servicios. En el mismo documento se señala que el país cuenta con ciudades y zonas que son comparables con las regiones más prósperas y con mejores niveles de vida del mundo, que conviven con regiones y comunidades que son comparables con las más pobres y atrasadas; esto se debe a un largo periodo de federalismo centralista, que privilegió el desarrollo de algunas regiones, en perjuicio de otras. En esta iniciativa se establece la conveniencia de ampliar el margen de cooperación entre estados y municipios, ya que muchas de ellas enfrentan problemáticas similares; lo mismo sucede a nivel federal o estatal, en donde con frecuencia la coordinación entre dependencias e instituciones es prácticamente nula. Se requiere entonces que el Estado promueva las ventajas y beneficios que ofrecen las distintas regiones a nuevas inversiones, y que se profundice en la desregulación a nivel federal, estatal y municipal. Propone también como indispensable la participación amplia de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas a través de nuevas instituciones como las Agencias para el Desarrollo Regional (Senado de la República, 2009).

Por nuestra parte, reconocemos que la planeación territorial debe ser concebida como un instrumento que persiga, en primer lugar, promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades; en segundo lugar, prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país; y, por último, propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

También en el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques: uno que trate de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales, integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, es decir, un enfoque de multisectorialidad; y otro que establezca un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región. También, dado el grado de asimetrías entre regiones, estados y municipios, estos enfoques deben contemplar el diseño y aplicación de políticas territoriales diferenciadas, lo cual sin duda potenciaría un desarrollo regional más equitativo para el conjunto del país y

sumaría a favor de la cohesión social y territorial, hoy ausentes en el panorama nacional.

LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL.
FACTORES CRÍTICOS EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Desde la perspectiva del desarrollo, la planeación regional en México ha seguido un proceso temporal y conceptual discontinuo en el sentido de buscar para sus regiones un mejor desempeño económico sostenido y, por ende, un mejor equilibrio territorial del país y de las condiciones de vida de sus habitantes.

Con algunos matices y diferencias temporales, ésta podría ser la misma situación que han vivido casi todos los países de América Latina, ya que el enfoque territorial del desarrollo se ve determinado, además de las decisiones de los actores económicos externos ante una escasa capacidad de inversión interna, por las concepciones que adoptan los modelos económicos locales en las políticas sectoriales y para los intereses supranacionales. Las decisiones de inversión adquieren un carácter localizado, sólo de corte temporal, extractivo de recursos naturales y humanos; posteriormente se convierten en inviables para el capital, que inciden en el atraso regional y que son ajenos a lo que hoy podemos considerar un enfoque sustentable para el mejoramiento de la región y de las regiones de nuestros países (García, 2010).

La interpretación y el análisis académico sobre la cuestión regional reflejan los distintos momentos de esas dinámicas, aunque en ciertas fases del desarrollo regional latinoamericano, las propuestas teóricas sobre su orientación —particularmente desde el enfoque de la planeación regional— han tenido una influencia importante en algunos gobiernos de la región para orientar las políticas económicas con un sentido territorial. Sobre decir que en algunos otros momentos esos análisis son inconexos de las decisiones que se toman para planear procesos de desarrollo, y en algunos más ha servido para señalar las ausencias de enfoque regional que tienen las políticas, los planes o los programas que suelen conformar lo que se denomina planeación del desarrollo regional. En épocas más recientes, particularmente a partir de la última década del siglo XX, la cuestión regional ha conformado toda una estructura del pensamiento latinoamericano, sea desde la integración regional, las posibilidades que ofrecen los procesos de globalización, la competitividad regional o las alternativas vistas a través del desarrollo local sustentable (Alba, 1999).

De cualquier manera, visto en perspectiva, la escasa integración entre lo que podemos denominar pensamiento y acción de la cuestión regional en México y en casi toda la región latinoamericana, han frenado la posibilidad de consolidar un pensamiento regional latinoamericano realmente original, así como su continuidad y una posible permeabilidad con los procesos de desarrollo regional, que lleven a elaboraciones teóricas independientes de los centros hegemónicos mundiales y alienten al mismo tiempo a las estrategias de desarrollo que sirvan a un mejor equilibrio entre países y regiones.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos, ¿la cuestión regional realmente importa en América Latina? y de ser así ¿qué tanto y en qué circunstancias? Desde la primera perspectiva, dados los pobres resultados que se reflejan en una débil integración de los países que conforman la región, los desequilibrios inter e intrarregionales, el bajo nivel de crecimiento económico, el incremento sostenido en los niveles de pobreza, los frágiles equilibrios políticos, los bajos niveles de intercambio, la escasa diversificación de las economías y, con excepciones temporales, además de su nulo desempeño competitivo, nos llevaría a concluir que la cuestión regional es un asunto ignorado y que las ventajas que hoy ofrece el enfoque regional del desarrollo con base en las ventajas competitivas de las regiones como los son actualmente el capital natural y el capital humano con el bono demográfico incluido, no puedan ser aprovechadas y una fase más de los procesos globales pase de largo.

La segunda consideración es que la cuestión regional sí ha importado en otros momentos históricos de la región, lo cual está asociado con los movimientos de reivindicación y soberanía nacional con base en las identidades regionales, que abonan en la construcción de un pensamiento regional latinoamericano, el cual además ha servido de base a la planeación económica y territorial de los distintos países de la región y aunque presenta niveles desiguales, tienen como punto de confluencia el desarrollo de nuestros pueblos e incluye a los intereses locales en todas sus dimensiones. Esto desde luego contiene aspectos regionales de los más variados que pueden oscilar desde mejores formas metodológicas y de representación de las divisiones político administrativas, creación de infraestructura, regionalizaciones operativas y formas novedosas de potencializar nuestras ventajas competitivas territoriales. Esto mismo ha permitido incrementar el acervo cognitivo del pensamiento regional latinoamericano desde nuevas perspectivas analíticas que ponen de manifiesto los errores cometidos en el pasado y contrarrestan los efectos perniciosos del pensamiento único en el territorio. El caso de México refleja en buena medida esta última perspectiva y debe ser considerado como punto de partida que oriente la necesaria

interrelación entre academia y toma de decisiones para un mejor desempeño de la cuestión regional en América Latina.

En el caso de México, durante el periodo de vigencia del modelo de economía protegida durante las tres décadas intermedias del siglo pasado, las regiones observan una relativa dinámica de desarrollo impulsadas por la obra pública, la agricultura y la explotación de recursos naturales: esto se acompañó a la vez de un proceso de concentración industrial en las ciudades que fue resultado de la orientación territorial hacia las ciudades del modelo de sustitución de importaciones (Cárdenas y Hernández, 2017; Guillén, 2013).

Las actividades primarias sirvieron para financiar —mediante mecanismos de transferencias— ese modelo, el cual no se desconcentró a tiempo ni diversificó la actividad económica regional, no fue redistributivo, por lo que el modelo se agotó, indujo el esquema de regiones ganadoras y perdedoras y generó altos niveles de pobreza a pesar de la amplia participación del Estado y la canalización de importantes subsidios. Este modelo de economía cerrada, tampoco soportó las presiones externas, sobre todo debido a los bajos niveles de incorporación e innovación tecnológica y la incapacidad para controlar, en el largo plazo, las variables macroeconómicas como: la estabilidad en el tipo de cambio, el equilibrio entre empleo e ingreso, el control de precios en largo plazo, las transferencias entre campo y ciudad, las regiones abandonadas y la construcción del espacio atrayente de nuevas inversiones y de la estacionalidad de los flujos migratorios (Torres y Rojas, 2015).

En este caso, las regiones ya no responden a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino manifestaciones espontáneas, acordes a la volatilidad del capital y la flexibilidad de los procesos productivos, resultado de los avances tecnológicos. Los espacios de reserva se incorporan, desde la tecnología y la organización, en procesos más avanzados, pero no logran capitalizar con ventajas locales esos avances y casi no tiene respaldo en los actores locales para fomentar estrategias de desarrollo perdurables.

Si bien las regiones con atraso económico quedan relativamente excluidas, no lo son del todo el conjunto regional; en algunas de ellas todavía quedan espacios de reserva que presentan ventajas, al menos territoriales por la disponibilidad de capital humano, de localización estratégica, o por sus ventajas en cuanto a movimiento de productos, hacia el flujo de procesos más complejos que se adaptan a nuevas modalidades de inversión del capital global, pero además cuentan con atractivos adicionales en disponibilidad de recursos naturales hoy considerados escasos. Este es el caso de proyectos transfronterizos como el Plan Puebla Panamá (PPP) que busca-

ba ahora incorporar esos territorios en reserva, en la región Sur-Sureste de México y el área centroamericana que no se pudo consolidar ante la falta de iniciativas locales, al igual que de intereses políticos contrapuestos (Torres y Gasca, 2004).

El tipo de desarrollo regional que se pretende actualmente para México con la promoción de programas de infraestructura como detonantes regionales o la creación de Zonas Económicas Especiales en tres regiones del país, se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no pueden considerarse recientes, ni tampoco como expresión de una nueva reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como “reservas territoriales” en determinados países y que se convierten, por su localización territorial estratégica y la disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y, por esa vía, su incorporación a los mercados globales.

Debido a su rezago en el desarrollo económico interno, estas regiones también entran en el terreno de las prioridades de los gobiernos locales debido a las presiones sociales por un tipo de desarrollo económico con irradiación de beneficios sociales, ya que se supone que ésta puede ser la vía para lograr el equilibrio territorial y aminorar el riesgo de conflictos regionales futuros, los cuales se presentan como producto de las desigualdades.

Diversas evidencias empíricas señalan que el equilibrio territorial óptimo resulta prácticamente imposible de lograr, ya que depende de la dotación inicial de recursos, necesarios a la producción con que cuentan las regiones para su desarrollo. Sin embargo, también es cierto que algunas regiones a pesar de poseer en abundancia esa dotación inicial, de todas formas se mantienen bajo una situación de rezago que repercute en su dinámica interna de desarrollo económico, y afecta a las condiciones de vida de su población.

La explicación estaría dada entonces por la orientación territorial precedida que asumen las políticas económicas internas, en la canalización de inversiones públicas y privadas, en el desarrollo de infraestructura vial y otros soportes materiales necesarios para el desarrollo, donde queda demostrado que dicho desarrollo no sólo depende de la canalización de inversión, sino de la irradiación de beneficios reflejados en la distribución del ingreso, junto con la consolidación de procesos económicos internos expresados en la conformación de grupos de capital, cuyo impacto territorial pueda sostenerse en el tiempo, con distribución del trabajo efectiva y mecanismos de inversión sostenidos (Delgadillo y Cortez, 2008).

En el caso de México, el desarrollo económico regional ha sido de tipo extractivo, es decir, corresponde a una estrategia donde una vez que la

explotación de un recurso entra a una fase declinante, por lo general, ese segmento espacial es excluido de las políticas de desarrollo, en el que la población entra también en un proceso de empobrecimiento, marginación o migración recurrente como puede ser el caso de la actividad minera, el turismo o la explotación forestal. Esta práctica ha generado, a lo largo del tiempo, una desconfianza mutua entre la población receptora de las decisiones gubernamentales que involucran a las regiones más pobres del país, por lo cual los proyectos de desarrollo, vinculados principalmente a la infraestructura, enfrentan dificultades de realización que retrasan proyectos de inversión.

Por ello la implementación del Plan Puebla Panamá como proyecto de desarrollo regional, por ejemplo, ocurrió dentro de un proceso que ha involucrado e involucra una serie de contradicciones regionales previas, alimentadas por los rezagos observados históricamente en la región Sur-Sureste del país. De esta región y de la propia naturaleza del PPP, se desprendieron la agudización de los conflictos sociales allí localizados, que llevaron a la sobrepolitización inicial del proyecto y a su posterior estancamiento. Pero también con el reconocimiento aceptado en lo general, de que representa la apuesta casi única que el gobierno federal ha establecido para vencer el rezago social presente de manera estructural en las regiones Sur y Sureste del país, responder a los compromisos con el capital internacional en la apertura de territorios estratégicos y garantizar que el país cumpla con su papel de articulador de la expansión económica y, por su nivel de desarrollo y organización superior a los países centroamericanos, como espacio bisagra de otros espacios regionales que se ubican fuera de su jurisdicción (Ornelas, 2006; Torres y Gasca, 2004).

La decisión de impulsar un tipo inédito de desarrollo regional transfronterizo, al menos desde la experiencia gubernamental nacional, no responde enteramente a la gestión de los gobiernos locales de México, ni de la región centroamericana, ni tampoco es competencia de un solo gobierno local. Esto obedece más bien a un cúmulo de intereses externos, los cuales requieren de esos territorios para relanzarlos hacia distintas vertientes del desarrollo y lograr la propia refuncionalización y competitividad de los capitales locales e internacionales, obedeciendo a las ventajas que hoy tienen los recursos naturales como bienes escasos.

Las estrategias del desarrollo regional seguidas para la región S-SE presentan una relativa similitud histórica en cuanto a objetivos, que no la hace diferente de lo que se proponía con el PPP. Desde las primeras décadas de este siglo se implementaron políticas de colonización y explotación territorial, particularmente en el caso del estado de Chiapas, mediante la entrega en explotación a particulares extranjeros, sobre todo alemanes, de territo-

rios alejados del centro de nuestro país. Esto, debido a las condiciones de explotación que dieron origen a la conformación de cacicazgos regionales, lejos de vincular a la región con el resto del territorio nacional, la llevó a un mayor atraso y aislamiento; sólo que ahora la estrategia contó con un espectro mayor y obedece a una política de desarrollo regional transfronteriza, en un ámbito territorial bilateral marcado por una serie de acontecimientos conflictivos en estas relaciones. Ello en contraste con las políticas inhibitorias del desarrollo regional en la frontera norte con Estados Unidos, donde lejos de favorecer mecanismos de cooperación regional se busca bloquear mediante la construcción de un muro transfronterizo.

Por ello, resulta vital medir la naturaleza de los proyectos de inversión y su posible impacto regional en el tiempo, como uno de los principales factores a considerar para cada uno de los países involucrados. Estos impactos pueden ser múltiples y diversos, y varían desde la cultura hasta el medio ambiente y la biodiversidad, pero el más importante, sin duda, se relaciona con el desarrollo regional y su expresión en el mejoramiento de los indicadores sociales. De todas formas, entre los aspectos más problemáticos de impacto se ubican: los energéticos, las áreas boscosas, la integración de núcleos rurales y urbanos, y el comportamiento de los grupos económicos de interés en las áreas consideradas, el desarrollo de infraestructura, así como las capacidades competitivas que se desarrollarían en las diferentes regiones consideradas dentro de aspectos tales como el laboral, el nivel tecnológico, energético y la capacidad articulada para generar expectativas de crecimiento con beneficio social, explotación racional de los recursos y armonía con la naturaleza.

Las escasas investigaciones al respecto son incipientes y se caracterizan por un sesgo empírico y discursivo sobre esta problemática regional, lo cual no ayuda a esclarecer las necesidades de desarrollo de las regiones que habían quedado relativamente fuera de las trayectorias y ejes de desarrollo territorial, impulsadas por el Estado a través de políticas públicas y definidas por los procesos de inversión del capital.

Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica, plantea la necesidad de desarrollar investigaciones que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos, las cuales tengan como soporte la explicación de las funciones que tiene el territorio en los nuevos procesos de desarrollo económico mundial, pero particularmente a partir de las restricciones que tiene actualmente el Estado para definir y ejecutar políticas que ayuden en la planea-

ción del desarrollo regional, tomando en cuenta la fragilidad que hoy en día tienen las fronteras frente al avance de los procesos globales del capital.

El avance del proceso de globalización, principalmente a partir de la década de los noventa, no sólo evidenció la fragilidad de las fronteras territoriales, también ha limitado las funciones del Estado nacional en lo que se refiere a la toma de decisiones que afectan al desarrollo interregional (Guillén, 2013). De esa manera, la planeación regional prácticamente ha desaparecido como componente de la política económica, no obstante, su función trascendente que, en el caso de México, cumplió duramente la posrevolución y el largo periodo de economía protegida, más allá del enfoque regulador o normativo de ésta.

La pérdida de importancia de la planeación regional y la inhibición misma del desarrollo regional en la política económica, es consecuencia del viraje dado en el modelo económico que, además de minimizar la participación del Estado en la economía interna, apuesta a la inversión extranjera directa como palanca de crecimiento y activadora de los procesos territoriales. El efecto actual de ello es la existencia de una estructura regional interna más polarizada en sus dinámicas de crecimiento, con mayores desequilibrios en la ocupación y el ingreso, con niveles distintos en la integración de las cadenas productivas regionales, con un crecimiento sectorial distorsionado y altamente dependiente del exterior en tecnología y una migración regional constante que inhibe el potencial competitivo del territorio, al menos en su componente del capital humano que se ve cada vez más amenazado por la inestabilidad y cambios en la economía mundial, y en los mercados de trabajo.

Si bien durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones predominó igualmente el enfoque sectorial en el desarrollo económico y regional, y la actividad industrial se concentró en las ciudades más grandes, la expansión de la obra pública que se manifestó en infraestructura, por su misma diversificación, tuvo un impacto positivo en el desarrollo regional.

La globalización y el modelo de economía abierta han profundizado las distorsiones del enfoque sectorial y acentúan las asimetrías regionales, aun al interior de los territorios más rezagados. Las escasas restricciones a la inversión extranjera permiten su orientación hacia nichos territoriales específicos de ciudades y regiones de mayor desarrollo, aunque en algunos casos se erigen como manchones de regiones pobres que la mayoría de veces obedecen a los ciclos volátiles del capital, por lo que no generan procesos sostenidos de desarrollo regional.

Por igual, los programas gubernamentales propician esas mismas distorsiones, al superponer el enfoque sectorial al regional, como se refleja en el Plan Puebla Panamá, en el proyecto de Escalera Náutica, en el Programa

Hábitat y aún en los Programas de Ordenamiento Territorial y el de las Microrregiones, donde se busca aprovechar mercados, consolidar procesos acordes a los procesos globales o aprovechar el paisaje escénico con el mismo criterio. Desde luego que se trata de una tendencia mundial acorde con las competencias regionales de la economía, pero que en nuestro caso se trata además de una extracción sin precedentes de los recursos y de un avance frenético sobre las reservas territoriales.

En la medida que los procesos globales conjugan localización territorial específica, inversiones en mercados potenciales y además una elevada incorporación tecnológica basada en flujos de información, se abona el debate de que la región no existe materialmente y todo se reduce a una visión virtual. Estos procesos son en buena medida resultados de la debilidad o indiferencia del Estado por el desarrollo regional. Surge así la primera gran interrogante: ¿sería que la región y el desarrollo regional son ahora un concepto vacío que requiere una nueva decisión y un nuevo redimensionamiento conceptual y pragmático?

El concepto clásico de región como delimitación espacial, resultado de un largo proceso de construcción de identidades y relaciones económicas, no ha sufrido grandes transformaciones. Lo que en todo caso ha cambiado son las intensidades en los ritmos de inversión que ahondan las desigualdades interregionales, establecen lapsos más o menos grandes al entorno mundial o se dirigen a nichos específicos dentro de las regiones, independientemente de su rango en el desarrollo. Esta nueva categoría territorial se denomina *clúster*, lo cual provoca ciertas distorsiones, pero no modifica la necesidad de propiciar procesos de desarrollo en todas las modalidades y en todas las escalas potenciales de la región, ni aislarlas de sus conexiones mundiales, incluyendo los espacios propiamente virtuales que se registran a partir de la deslocalización de la producción y de la inversión financiera.

De aquí se desprende un segundo grupo de preguntas: ¿debe cambiar radicalmente el modelo de desarrollo basado en las necesidades territoriales de la inversión externa?, ¿debe diversificarse el potencial de la región, mejorar su nivel competitivo con otras bases para ajustarse al modelo?, o bien, ¿debe construirse un nuevo modelo basado en la gestión autónoma del territorio, sus recursos y modalidades de inversión en el que se privilegie el enfoque local del desarrollo?

En cualquiera de estos escenarios, debe rencauzarse la política regional y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. La planeación regional tradicional en México consideró modalidades temporales sexenales y el enfoque sectorial en el marco de un modelo económico cerrado. Una visión moderna de la planeación regional debe partir, además del reconocimiento a las reacciones inmediatas que

tiene el entorno interno a los cambios mundiales y a los procesos de inversión externa, también de los beneficios y las decisiones en todas las escalas regionales, desde una perspectiva de arraigo social y recapitalización del territorio.

Dicha visión podría romper con las fallas hacia un mejor equilibrio regional, presentes en la administración federal desde el inicio del siglo XXI, basada en la discriminación del territorio como factor de desarrollo, pero no de los recursos que contiene y con lo cual la inversión extranjera directa ha podido crear nichos regionales que profundizan las asimetrías, según la movilidad interregional del capital, junto con la discontinuidad territorial del desarrollo y finalmente a una falta de competitividad del país en la era en que se impone la región mundial como estrategia de mercado y sus efectos consecuentes en la organización de la producción.

UNA NUEVA LEGISLACIÓN A FAVOR DE TERRITORIOS Y REGIONES EN MÉXICO

En septiembre de 2016 se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), con el beneplácito de las dos cámaras legislativas: la de senadores en primera instancia y la de diputados en su definición final. El 28 de noviembre de 2016 se publica en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, con lo cual se pone en marcha esta nueva legislación que se encamina a ordenar el uso del territorio y de los asentamientos humanos, a reorganizar y planear el desarrollo de centros urbanos, ciudades y metrópolis, a reordenar la integración regional y urbano-rural del país, así como a prevenir riesgos para los habitantes que se encuentran establecidos en asentamientos irregulares.

Señala el artículo primero de la LGAHOTDU, que esta legislación es un ordenamiento de carácter público y de interés social, y de observancia general en todo el territorio nacional. Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto los siguientes aspectos:

- I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente.
- II. Establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación,

CUADRO I
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO (LGAHOTDU)

Esta ley se orienta a ordenar el uso del territorio y los asentamientos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos. Se propone contribuir a prevenir riesgos para los habitantes que se encuentran establecidos en asentamientos irregulares en el país, ya que garantiza una efectiva congruencia en la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y promueve en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos. Establece para todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos a partir de los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales. También busca impulsar una adecuada accesibilidad que favorezca las relaciones entre las diferentes actividades urbanas, usos de suelo mixtos, compatibles y densidades sustentables, patrón coherente de redes viables primarias y efectiva movilidad urbana, que privilegie las calles completas de transporte público, peatonal, privado y no motorizado.

Esta legislación contempla crear el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual será la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. Asimismo, se desarrollará la “Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial”, la cual configuraría la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo, así como el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en la materia y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país

Dicha estrategia tendrá una visión con un horizonte a veinte años, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país

FUENTE: comunicado del Senado de la República, Ciudad de México, 29-IX-2016.

ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

- III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos.

- IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población.
- V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Los principios de política pública que regirán esta nueva legislación son los siguientes: *i.* Derecho a la ciudad; *ii.* Equidad e inclusión; *iii.* Derecho a la propiedad urbana; *iv.* Coherencia y racionalidad; *v.* Participación democrática y transparencia; *vi.* Productividad y eficiencia; *vii.* Protección y progresividad del espacio público; *viii.* Resiliencia, seguridad urbana y riesgos; *ix.* Sustentabilidad ambiental, y *x.* Accesibilidad universal y movilidad.

La Ley establece la composición de dos tipos de órganos deliberativos cuya función es la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, locales, municipales y de índole urbano y metropolitano. El primero de estos órganos consultivos tiene una dimensión nacional y se denomina Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y es presidido por el secretario de la SEDATU; el segundo órgano corresponde a los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, que serán organizados y coordinados por los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

Para la formulación, seguimiento y aplicación de los objetivos de esta Ley se creará a partir de 2017 una instancia de planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, a la cual se le denomina Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, cuya función será instrumentar la política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales. Este nuevo sistema de planeación y regulación del ordenamiento territorial se apoyará de los siguientes instrumentos técnicos operativos: 1) Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; 2) Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 3) Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 4) Programas Metropolita-

CUADRO 2

LGAHOTDU, ÁMBITOS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO
AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)

La ley faculta a la SEDATU para, en coordinación con los otros niveles de gobierno, expedir Normas Oficiales que tengan como objetivo cuidar y aprovechar las zonas de valor ambiental no urbanizables, como lo son las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua. Entre las facultades que el proyecto de ley establece para esta Secretaría, destacan (artículo 8):

Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios.

Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y Equipamiento Urbano, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible.

Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.

Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas.

Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos

Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

FUENTE: comunicado de la SEDATU, 17-10-2016.

nos y de Zonas Conurbadas; 5) Gobernanza Metropolitana, y 5) Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Con esta nueva Ley se avanza en materia de planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano y regional con elementos jurídicos modernos que sustentan los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por

México en esta materia, entre ellos: hacer valer el derecho a la ciudad, concepto que busca que se puedan ejercer plenamente en la ciudad todos los derechos humanos, incluido el acceso a la vivienda digna. Y se reconocen los retos que representa el ordenamiento territorial, particularmente en zonas metropolitanas y la responsabilidad de su atención de manera concurrente, haciendo partícipe una efectiva interinstitucionalidad e intergubernamentalidad con criterios específicos para promover la coordinación y congruencia en los tres órdenes de gobierno para la planeación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los asentamientos humanos y centros de población.

UNA AGENDA PARA LA (RE)DEFINICIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL

Debido a que las regiones ya no responden a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino a manifestaciones espontáneas resultado de los avances tecnológicos y de los desequilibrios internos, por tanto, la política regional debe reorientarse y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. Una propuesta de agenda que busque el desarrollo regional integral y el bienestar social debe considerar las siguientes directrices.

1) El desarrollo regional debe ser visto como respuesta a una demanda social que se exprese en políticas públicas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba. Este enfoque debe trascender a la visión sectorial territorializada del desarrollo que ahonda los desequilibrios regionales del país y conforma un esquema típico de regiones ganadoras y perdedoras, que con el tiempo han llevado a una fragmentación política del país debido a las desigualdades regionales que se expresan socialmente.

2) Es necesario discernir los alcances conceptuales que actualmente tiene la región dentro de las dinámicas territoriales. Un primer nivel de análisis debe partir ahora de la identificación del impacto en la región que tienen las diversas estrategias de desarrollo, las cuales cruzan diversas escalas: nichos geográficos, enclaves turísticos, distritos industriales, zonas urbanas e incluso las conexiones a nivel de dimensiones globales, donde diversos territorios se entrecruzan más allá de su contigüidad o delimitación administrativa.

3) Los esfuerzos de elaboración de la teoría regional reflejan como constante los procesos de reconfiguración regional y urbana, los cuales surgen de los desplazamientos del capital en el territorio, con impactos diferenciados según el avance del desarrollo local y la capacidad de soporte hacia el apro-

vechamiento de los factores externos que actúan en sentido positivo o negativo.

4) La actividad económica, que integra como ente regulador a la política económica de los países, induce procesos de reconfiguración regional. Como producto de ello, la región se especializa, se diferencia, fragmenta, margina; o bien queda como reserva temporal de los procesos de desarrollo. Esto, sin embargo, no representa un destino manifiesto para las regiones, aunque debe reconocerse que al quedar marginadas de esos procesos quedan también de los ciclos de expansión del capital.

5) En la medida que los procesos globales conjugan en sus estrategias de expansión la localización territorial específica de la inversión, con los mercados potenciales de consumo y una elevada incorporación tecnológica basada en los flujos de información, se abona al falso debate de que la región no existe materialmente y todo se reduce a una visión virtual del territorio. Estos enfoques son en buena medida resultado de la debilidad o indiferencia del Estado frente al fortalecimiento de los procesos de identidad regional, y un mal entendimiento de la soberanía nacional que debe partir de afianzar la defensa del patrimonio que contiene las regiones. Surge así una primera gran interrogante: ¿será que la región y el desarrollo regional conforman ahora un vacío que requieren un redimensionamiento conceptual y pragmático?

6) El concepto clásico de región como delimitación espacial es resultado de un largo proceso de construcción de identidades y de relaciones socioeconómicas que no ha sufrido grandes transformaciones. Lo que en todo caso ha cambiado son las intensidades en los ritmos de inversión que ahondan las desigualdades interregionales en la medida que se dirigen hacia nichos específicos de algunas regiones y ciudades, al margen de una visión estratégica del desarrollo local. De aquí surgen nuevas categorías territoriales que provocan distorsiones conceptuales, pero no modifica la necesidad de propiciar procesos de desarrollo en todas las modalidades y en todas las escalas potenciales de la región, pero sin aislarlas de sus conexiones mundiales, incluyendo los espacios propiamente virtuales que se registran a partir de la deslocalización de ciertos procesos de producción y de los flujos financieros. De aquí se desprende otro grupo de preguntas: ¿debe cambiar radicalmente el modelo de desarrollo basado en las necesidades territoriales de inversión externa?, ¿debe diversificarse el potencial de la región, además de mejorar su nivel competitivo con otras bases para ajustarse al modelo?, ¿debe construirse un nuevo modelo basado en la gestión autónoma del territorio y sus recursos con las nuevas modalidades de inversión? En cualquiera de estos escenarios debe plantearse la política regional como garante de los procesos de desarrollo.

7) La recuperación o encauzamiento de la política regional resulta indispensable en una nueva agenda regional en la medida que si bien las regiones con atraso económico quedan relativamente excluidas de las dinámicas globales, no involucra a todo ese conjunto regional. En algunas de ellas quedan todavía espacios amplios de reserva que presentan ventajas territoriales por su disponibilidad de capital humano, de localización geográfica estratégica para el movimiento de productos; pero además cuentan con atractivos adicionales en valor escénico, disponibilidad de recursos naturales hoy considerados escasos y valores culturales considerados en proceso de extinción.

8) El tipo de desarrollo que podemos entender como regional y que se pretende actualmente en México, se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no son recientes, ni como producto de una reconfiguración territorial interna. Responde más bien a la necesidad que tiene el capital a escala planetaria de incorporar espacios inéditos que habían permanecido hasta ahora como reservas territoriales en determinados países y que se convierten, por su localización y disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y por esa vía, su incorporación de facto a los mercados globales.

9) Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica, plantea la necesidad de incorporar nuevas reflexiones teóricas que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos. Dichas reflexiones deben tener como soporte la explicación de las funciones que tiene el territorio en los nuevos procesos de desarrollo económico mundial, pero particularmente en el plano de las restricciones que presenta actualmente el Estado para definir y ejecutar políticas que ayuden en la planeación del desarrollo regional, tomando en cuenta la fragilidad que hoy tienen las fronteras frente al avance de los procesos globales del capital.

10) La política macroeconómica vinculada al favorecimiento de los factores exógenos del desarrollo que canaliza recursos sin control hacia nichos territoriales específicos, sobre todo para los mercados de las grandes ciudades, han reforzado desde otra perspectiva ese falso debate sobre la existencia o inexistencia de las regiones, lo cual sólo provoca afectaciones a la identidad, que como elemento de cohesión requiere estar presente en los procesos de desarrollo regional.

11) La región existe como proceso de construcción histórico social y se apeg a al paradigma de la transformación territorial que induce los procesos

de desarrollo. Las nuevas visiones conceptuales como las agrupaciones económicas tipo clúster, las regiones binacionales o las regiones virtuales, sólo refuerzan el enfoque dinámico del concepto de región, en torno a lo cual deben girar las nuevas construcciones teóricas, vinculando el desarrollo con el territorio y los actores sociales. Realizar estas aprehensiones, así como ubicar y explicar sus dinámicas, requiere de innovaciones metodológicas y manejo de escalas que revaloren los recursos y capacidades de gestión en esas dimensiones.

12) Una agenda regional debe considerar el debate entre los actores regionales, tanto desde la perspectiva de la gestión de recursos para el desarrollo, en términos de un tipo de desarrollo necesario, adecuado con los avances tecnológicos, pero considerando la capacidad de soporte de la región para absorber los cambios, sin que sometan el desarrollo de las regiones a una situación de inviabilidad.

13) Las regiones deben incorporar el criterio de competitividad en varios niveles: a partir de las posibilidades de aprovechamiento de los recursos del entorno local, pero también de la incorporación de recursos financieros externos que eleven la calificación y capacitación del capital humano para poder ser aprovechado permanentemente.

14) La perspectiva teórica del desarrollo regional debe expresarse en instrumentos de planeación regional destinado, sobre todo, a mejorar las condiciones sociales regionales más allá de los marcos asistenciales típicos, es decir, mediante el fomento de estrategias productivas y comerciales que desarrollen al mismo tiempo la educación ambiental y el cuidado de los recursos a través de su aprovechamiento, y el fomento a las identidades, de esa manera las estrategias deben contener criterios de evaluación certeros, cuyo principal factor de valoración sea el arraigo que se pueda conseguir de la población a su entorno.

15) Un nuevo planteamiento de desarrollo regional en México debe reconocer que a pesar de que éste es un proceso constante de encauzamiento de las perspectivas regionales, en nuestro caso se encuentra permanentemente en una fase inconclusa de concepción y aplicación, por lo que su agenda debe partir, a nuestro juicio, de tres premisas paradigmáticas básicas:

- a) La perspectiva y la prospectiva que hoy imponen, como demanda, la globalización de los mercados respecto al ahondamiento de las brechas regionales mundiales, al definir mediante los flujos de financiamiento y el redireccionamiento de la inversión transnacional, los destinos del desarrollo nacional que llevan hacia la consolidación del paradigma de regiones ganadoras y regiones perdedoras, sin que el Estado nacional, debido a la aceptación de condiciones de organismos

- supranacionales para impulsar políticas macroeconómicas restrictivas del territorio que incluye un bajo impulso a la obra pública, pueda ser capaz de implementar medidas de rescate de regiones segregadas tal y como se desprende del fracaso temporal de proyectos como el PPP, concentrándose predominantemente a la asistencia social focalizada que está muy lejos de resolver los problemas del desarrollo regional.
- b) Las limitaciones teóricas que tienen los procedimientos de evaluación, que a partir de las supuestas repercusiones negativas de anteriores experiencias de planeación regional derivadas de políticas públicas regionales de corte sectorial, han minimizado el aporte conceptual de experiencias valiosas, cuya continuidad hubiera servido para desarrollar infraestructura y para el fomento de esquemas de competitividad regional que hoy supondrían un mejor equilibrio económico en el país y también menos conflictos políticos y sociales.
 - c) El enfoque, el efecto y la perspectiva teórica limitada que presentan las actuales políticas públicas expresadas en planes y programas sin referente en las dinámicas históricas regionales y lejos de una perspectiva de sustentabilidad, adecuadas a las prioridades de factores exógenos, en cuyo diseño y operación el Estado asume apenas un papel gerencial y se convierte principalmente en facilitador de los procesos de inversión en nichos territoriales ventajosos, por lo que reduce sus estrategias a la promoción y gestión internacional de algunos atributos específicos de algunas regiones, sin una visión de desarrollo sostenida en el tiempo.

16) Una nueva agenda de desarrollo regional deberá partir en el futuro y considerando las contradicciones que generan para el desarrollo local, a los procesos de globalización, al menos de tres consideraciones: el potencial de desarrollo que puedan tener en ciertas coyunturas los ámbitos locales; los flujos exógenos que puedan alimentarlos, gracias a los mecanismos de distribución en sistemas de orden superior, o sea los que se logren por la atracción del mismo; y la capacidad endógena que pueda desarrollar ese ámbito local regional y que le permita desplegar toda la sinergia que es capaz de albergar.

17) Antes de ello deben resolverse una serie de interrogantes a nivel de diagnóstico. Entre ellas, que para aspirar a un nuevo tipo de desarrollo regional vinculado a las contradicciones de los procesos globales, la competitividad regional mundial, la sustentabilidad de los recursos regionales y los mecanismos de promoción y desarrollo local regional autogestivo, debe pensarse ya en un proceso de autonomía regional para el desarrollo. Para

ello, debe establecerse quién determina las autonomías regionales y cómo se conectan las regiones con intereses variados a partir de las estructuras del mercado mundial, en un marco competitivo y de intereses múltiples.

18) Si se considera al espacio como el soporte material objetivizado de la actividad económica, cómo deberán establecerse las competencias y compensaciones interregionales, cómo las vocaciones y especialidades productivas y cómo los factores de competitividad, tomando en cuenta las diversas escalas. Esto no sólo corresponde a un mero ejercicio metodológico, sino a un gran acuerdo que pasa por el respeto a los espacios de los diversos intereses que se manifiestan en el territorio y que pueden ser la base para una política de ordenamiento territorial.

19) Si es el caso que en un ambiente competitivo internacional y también en una perspectiva de desarrollo endógeno, las regiones a través de sus representantes locales compiten entre sí por atraer recursos al margen de un poder o un sistema de planeación supraregional, ¿cuáles deberán ser las bases de la planeación regional y cuáles los elementos a destacar dentro de las políticas públicas para alcanzar un mejor equilibrio regional?

20) Como base del diagnóstico, deberá aceptarse o no que las políticas públicas de contenido regional anteriores al paradigma de los procesos globales, lograron impactos distorsionados debido a que los subsidios gubernamentales para el desarrollo regional se canalizaron bajo un enfoque de fondo perdido, de tal manera que no puede rescatarse ninguna experiencia de esos momentos, sea porque son causantes de los desequilibrios actuales o porque se hicieron en un esquema de corrupción del financiamiento que no debe repetirse.

21) En el caso de México, durante el periodo vigente del modelo de economía protegida en casi cuatro décadas de mediados del siglo XX, las regiones —al igual que la economía— mantuvieron una fuerte dinámica de desarrollo impulsado por la obra pública, el desarrollo agrícola y la explotación de los recursos naturales. Esto se acompañó a la vez de un proceso de expansión industrial en las ciudades que actuaron como núcleos detonantes de diversas actividades regionales, este modelo dejó diversas enseñanzas que deben recuperarse a la luz de nuevos paradigmas que se sintetizan en definir el nuevo rumbo del país en una coyuntura de gran efervescencia regional.

CONCLUSIONES

En la actual fase de la economía, la planeación regional es pieza clave para lograr un desarrollo regional equilibrado e inclusivo para la sociedad, que

se materialice en un nivel de crecimiento económico que atienda las necesidades y demandas de la población en aumento. Debido a que en el proceso de desarrollo regional intervienen, desde distintas magnitudes, diferentes actores sociales, la planeación regional debe considerar la forma de participación de cada uno de ellos, sus potenciales, pero también los riesgos que enfrenta en la medida que la actual dinámica económica de mercados abiertos es tendiente a concentrar en regiones ganadoras las inversiones, y con ello los beneficios económicos y sociales que se derivan.

Debido a que las regiones ya no responden sólo a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino también a manifestaciones espontáneas resultado de los avances tecnológicos y de los desequilibrios internos, una visión moderna de la planeación regional debe partir del reconocimiento de las reacciones inmediatas que tiene el entorno interno a los cambios mundiales y a los procesos de inversión extranjera, pero también de reconocer los beneficios y las decisiones en todas las escalas regionales, desde una perspectiva del arraigo social y recapitalización del territorio.

En México, por tanto, la política regional debe reorientarse y, dentro de ella, la planeación regional como garante de los procesos de desarrollo. Una agenda teórica y de (re)definición del desarrollo regional dentro de las políticas públicas, debe asumir que el desarrollo regional hoy en día debe ser visto como una respuesta a una demanda social que se materialice en políticas públicas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba.

A partir de ese enfoque, se deben discernir los alcances conceptuales que actualmente tiene la región dentro de las dinámicas territoriales, debido a que las estrategias de desarrollo actualmente cruzan diversas escalas que van desde lo local a lo global, pero además desdibujan algunas delimitaciones, como son la político-administrativa. Una vez determinados los espacios de acción, se debe considerar el debate entre los actores regionales, tanto desde la perspectiva de la gestión de recursos para el desarrollo, en términos de un tipo de desarrollo necesario, adecuado con los avances tecnológicos, pero considerando la capacidad de soporte de la región para absorber los cambios, sin que sometan el desarrollo de las regiones a una situación de inviabilidad.

Además, la agenda de reconceptualización del desarrollo regional en México debe expresarse en instrumentos de planeación regional destinados a mejorar las condiciones sociales regionales mediante el fomento de estrategias productivas y comerciales que desarrollen la educación y sustentabilidad ambiental, el fortalecimiento de las identidades, pero también susceptibles de ser sujetos a criterios de evaluación, cuyo principal factor

de valoración sea el arraigo que se pueda conseguir de la población a su entorno.

Finalmente, el nuevo planteamiento de desarrollo regional en México debe reconocer que, aunque es un proceso constante y dinámico, actualmente se encuentra inconclusa la concepción y aplicación instrumental, por lo que se deben asumir tres premisas paradigmáticas básicas: *a)* la perspectiva y la prospectiva que hoy impone la globalización de los mercados y la ampliación de las brechas regionales mundiales, así como los impactos que tienen en el país; *b)* las limitaciones teóricas que tienen los procedimientos de evaluación; *c)* el enfoque, el efecto y la perspectiva teórica limitada, de la cual parten las actuales políticas públicas expresadas en planes y programas de planeación, que reflejan el desconocimiento de las dinámicas históricas regionales y no cuentan con una perspectiva de sustentabilidad.

RECOMENDACIONES

A continuación se enlistan algunas recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta en la construcción de una política de dimensión regional y territorial, y cuyos beneficiarios serían los pobladores de municipios y ciudades que esperan ser considerados como sujetos del desarrollo:

- Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad, al mismo tiempo deben mantener el impulso que hoy tienen aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de crecimiento más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias dinámicas regionales.
- Las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones podrían operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva.
- Es preciso reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, intensidad y complejidad. Esta influen-

cia afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben atenerse las nuevas relaciones humanas en el campo, en las ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional. Hoy el ámbito local e internacional se “vigilan” mutuamente y, por lo tanto, las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se miran en un mismo espejo de la globalización.

- La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas, cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional, y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones más atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional de parte de los actores locales, que hoy se sienten excluidos de las decisiones.
- La acción de planificar el territorio, es decir, a los estados, a los municipios y a las regiones, consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad regional. Hoy, pareciera que los procesos de la globalización se contraponen a esta posibilidad de organización espacial; sin embargo, lo que en la realidad viene aconteciendo tiene que ver, por una parte, con el reacomodo funcional de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva respecto de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, al interior de los cuales la competencia internacional les impone caminos de asociación que les permita redimensionar su participación en el marco de la globalización.
- Se hace urgente redimensionar las funciones de gobierno y el papel del Estado. Esta nueva dimensión no representa una vuelta al pasado, por el contrario, las discusiones actuales que se dan en el ámbito mundial sobre el futuro de la organización de los territorios nacionales, plantea la necesidad de asignar nuevos roles a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos al interior de los países. Se busca que los efectos sean significativos en las tendencias de cam-

bio territorial de los países, dado que las empresas transnacionales visualizan a los países crecientemente como plataformas de producción para la economía global; en este camino, creemos que es posible identificar nuevas dinámicas de cambio territorial asociadas a la economía global, sin descuidar los intereses regionales. También las empresas requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de cadenas productivas que integran a otras empresas con determinada lógica en cada caso y atendiendo a factores específicos. La contrapartida de esta lógica de localización de procesos productivos es la emergencia de nuevas funciones económicas de las ciudades en el contexto de la economía global (Ferreira, 2005).

- Organizar adecuadamente las nuevas funciones urbano-regionales de las ciudades en el contexto de la economía global, representa un reto que implica considerar estrategias de cambio territorial y planeación urbana y rural incluyente, en las que sin duda siguen teniendo un peso preponderante los procesos históricos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales desreguladoras en boga. Situarse en una posición contraria que promueva la simple promoción económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas al modelo global, con posibilidades de crecer a ritmos más acelerados, y aquellos espacios que se quedan progresivamente a la zaga del modelo de vinculación internacional que insistentemente hoy se pregona.
- Finalmente, se debe reconocer que en el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial, el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades en donde las políticas y acciones predominantes se orientan básicamente a la atracción de inversiones con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones. Frente a estos procesos, una forma de contrarrestar sus efectos desestructurantes se hace necesario intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad. En este camino, los actores fundamentales de estas políticas y de los nuevos procesos de desarrollo son los gobiernos en asociación con los actores locales y regionales, en un contexto reconocido de multidimensionalidad de procesos, de redes solidarias de participación y de estrategias económicas que dimensionen la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. (1999), “La cuestión regional y la integración internacional de México, una introducción” en *Estudios Sociológicos*, núm. 51, El Colegio de México, México, pp. 611-631.
- Albuquerque, F. (2011), *Estrategias para el desarrollo económico local, modulo 3*, publicado online 21 de febrero, <www.asocam.org/.../883ee25b1393f4d445a846bf52764d0d.ppt>.
- Anta, S.; Arreola, A., González, M.A, y Acosta, J. (compiladores) (2006), *Ordenamiento Territorial Comunitario, Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.
- Armenta, G. (2014), “Cuál es la situación real de los Pueblos Mágicos”, en *Revista Forbes*, disponible en <<http://www.forbes.com.mx/developan-mis-terios-de-los-pueblos-magicos/>>, 18 de julio de 2014.
- Banco Mundial (2016), *Un modelo de México para el mundo*, disponible en <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>>, consultado el 1 de julio de 2016.
- Barkin, D. y King, T. (1975), *Desarrollo económico regional, enfoque por cuencas hidrológicas de México*, Siglo XXI Editores, México.
- Bassols, Á. (1983), *México Formación de Regiones Económicas*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Bassols, Á. (1999), “Investigaciones urbanas y regionales de México, ¿para conocer o transformar una realidad?”, en Humberto Muñoz (coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, México.
- Berdegúe, J.; Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Yúnez-Naude, A. (2015), *Territorios Productivos, Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*, Serie documentos de trabajo no. 131, Grupo de trabajo, Desarrollo de Cohesión Territorial, Santiago, Chile, RIMISP.
- Boisier, S. (2005), “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, *Revista de la CEPAL*, núm. 86, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2009), “El retorno del actor territorial a su nuevo escenario”, *Revista Ambienta*, núm. 89, diciembre, pp. 112-141.
- Brambila, C. (2015), “Factores relacionados con la pobreza en México, 1992-2013”, en C. Brambila, *Prioridades de investigación sobre pobreza y desarrollo*, México, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, ITESM, pp. 79-96.
- Bustamante, C. (1986), “Teorías del desarrollo regional y la política en México, Hacia una planeación regional mexicana”, en *Problemas Del*

- Desarrollo*, núm. 66/67, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 101-113.
- Camagni, R. (2008), "Towards a concept of territorial capital", en R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Springer, Berlin, disponible en <www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/.../territorial_capital_masst.pdf>.
- Camargo, M.G. (2007), "Desarrollo endógeno local", documento de trabajo, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, disponible en <<http://gabrie.laterritorio.blogspot.com/2007/04/desarrollo-endogeno-local-i.html>>.
- Capello, R. (2006), "La economía regional tras cincuenta años, desarrollo teóricos recientes y desafíos futuros", en *Investigaciones Regionales*, núm. 9, Asociación Española de Ciencia Regional, España, pp. 169-192.
- Cárdenas, A. y Hernández, E. (2017), "Problemas del desarrollo regional en México", en *Investigación Económica*, núm. 127, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 499-517.
- CEMAT (2006), *Declaración de Lisboa, Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, Puentes a través de Europa*, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), 26-27 de octubre, Lisboa, Portugal.
- CEPAL-ONU (2004), *El Plan de Acción Regional de América Latina para los Asentamientos Humanos*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Delgadillo, J. (2004), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, CRIM/UNAM, México.
- Delgadillo, J. (2005), *El ordenamiento territorial en el marco de la planeación territorial del país*, (Documento de discusión), SEDESOL, México, septiembre.
- Delgadillo, J. (coord.) (2008), *Política territorial en México, Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*, SEDESOL, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Plaza y Valdés Editores, México.
- Delgadillo, J. y Cortez, H. (2008), "Alcances del ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo, Elementos conceptuales", en Javier Delgadillo (coordinador), *Política territorial en México, Hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en el territorio*, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, México, pp. 47-95.
- Delgadillo, J. y Torres, F. (2011), *Estudios regionales en México, Aproximaciones a las obras y sus autores*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2014), *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*, 26 de septiembre de 2014.

- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2014), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018*, Secretaría de Gobernación, México, 30-04-2014, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2015), *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos para el ejercicio fiscal 2016*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/SECTUR_30122015_01.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2016), *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2016), *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, 28-11-2016, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf>.
- Farinós, J. (2015), “Desarrollo territorial y gobernanza, refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica, Un intento de aproximación fronteriza”, en *Desarrollo Regional en debate*, vol. 5, núm. 2, jul./dez, pp. 4-24.
- Farinós, J. (2008), “Gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible, estado de la cuestión y agenda”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46, pp. 5-32.
- Ferreira, H. (2005), *Construir las regiones, Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*, Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México.
- García, Diego y Guerrero, H.R. (2014), “El programa Pueblos Mágicos, análisis de los resultados de una consulta local ciudadana, El caso de Cuitzeo, Michoacán, México”, en revista *Economía y Sociedad*, núm. 31, julio-diciembre.
- García, F. (2010), “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”, en *Investigaciones Geográficas*, núm. 71, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 102-121.
- Garza, G. (1999), “Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 2, El Colegio de México, México, pp. 269-311.
- Gasca, J. (2009), *Geografía regional, La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*, Instituto de Geografía de la UNAM, México.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo*, visto el 16 de junio de 2016 en <<http://pnd.gob.mx/>>.
- Guillén, H. (2013), “México, de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, en *Comercio Exterior*, núm. 4, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, pp. 34-60.

- Helmnsing, A.H.J. (1999), “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 25, núm. 75, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Helmnsing, A.H.J. y Fonseca, P.E. (2011), “Institutional political economy of local development: two stories of tourism in Brazil”, en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 37, núm. 110, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hildenbrand Scheid, A. (2006), “Las redes de cooperación entre ciudades, la experiencia europea”, en Alex Tarroja y Roberto Camagni (coords.), *Una nueva cultura del territorio, Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Diputación de Barcelona.
- Hildenbrand Scheid, A. (2017), *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas, Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Colección Desarrollo Territorial.
- Hoyos, E. y Hernández, O. (2008), “Localidades con recursos turísticos y el Programa Pueblos Mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad, Los casos de Tepetzotlán y Valle de Bravo en el Estado de México”, en *Quivera*, vol. 10, núm. 2, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 111-130.
- Iracheta, A. (1997), *Planeación y desarrollo, una visión de futuro*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Levy, S. (2006), *Pobreza y transición democrática en México*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Massiris, Á. (2006), *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.
- Mercado, A. (2005), *Perspectivas de la OCDE sobre los procesos territoriales en México* (mimeo), México.
- Montes-Lira P.F. (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- NASCO (2013), *Sistema Nacional de Corredores Logísticos* (Presentación), visto el 30 de noviembre de 2016 en <<https://prezi.com/pkby6hd1phzx/copy-of-nasco-y-sncl/>>.
- Ochoa, F. (2005), *Líneas estratégicas para el ordenamiento y desarrollo territorial del país*, SEDESOL, México.
- Oportunidades (2012), *Reglas de operación del Programa Oportunidades*, México, SEDESOL.

- Ornelas, J. (2006), “El Plan Puebla-Panamá y la globalización neoliberal”, en *Aportes, Revista de La Facultad de Economía-BUAP*, núm. 21, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, pp. 137-155.
- Polése, M. (1998), “Economía urbana y regional, introducción a la relación entre territorio y desarrollo”, Libro Universitario Regional, Costa Rica.
- Prospera (2015), *Reglas de operación del Programa Prospera* (Programa de Inclusión Social), México, SEDESOL.
- Rojas, C. (2005), “Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en materia de Desarrollo Regional”, Senado de la República, México.
- Sánchez, A. (2012), “Las teorías del desarrollo regional”, en Adolfo Sánchez Almanza (coordinador), *El desarrollo económico de las regiones medias en México*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México.
- Sánchez, G. (2011), “Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 86, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Biblioteca Jurídica Virtual <<http://juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2016.
- Sánchez, M.T.; Bocco, G. y Casado, J.M. (coords.) (2013), *La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica*, UNAM, SEMARNAT, INECC, México.
- Sánchez, M.T.; Casado, J.M. y Bocco, G. (2013), “La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica, Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro”, en Sánchez, M.T., Bocco, G. y Casado, J. M. (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México, de la teoría a la práctica*. UNAM, SEMARNAT, INECC, México.
- Secretaría de Comunicación y Transportes (SCT), Secretaría de Economía (SE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), “Definición de un sistema nacional de plataformas logísticas y plan de implementación”, Resumen ejecutivo del proyecto *Sistema nacional de plataformas logísticas de México*, visto el 12 de junio de 2016 en <<http://www.elogistica.economia.gob.mx/swb/work/models/elogistica/Resource/12/1/imagenes/ResEjecProyectoSNPLM%C3%83%C2%A9xico.pdf>>.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2015), *Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes, 2013-2018*, visto el 16 de junio de 2016 en <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/banners/Programa_Sectorial_de_Comunicaciones_y_Transportes.pdf>.
- Secretaría de Turismo (SECTUR) (2015), *Pueblos Mágicos, Reglas de operación*, Secretaría de Turismo, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE) (2006), *Manual del proceso de ordenamiento ecológico*, México, D F, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- Senado de la República (2009), “Iniciativa de dictamen de la Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional y de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, 15 de diciembre de 2005, Ciudad de México (consulta electrónica octubre de 2009).
- Torres, F. (2013), “Pioneros del conocimiento regional en México”, en Carlos Bustamante Lemus (director), *Desarrollo regional en México, Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM/Universidad Autónoma de Aguascalientes/Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. México, pp. 23-46.
- Torres, F y Gasca, J. (2004), “El Plan Puebla-Panamá, Una perspectiva del desarrollo regional en el contexto de los procesos de la economía mundial”, en *Problemas del Desarrollo*, núm. 138, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 35-56.
- Torres, F y Rojas, A. (2015), “Política económica y política social en México, desequilibrio y saldos”, en *Problemas Del Desarrollo*, núm. 182, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp. 41-66.
- Torres, M. (1999), “Planeación y desarrollo territorial, metodología para su diseño”, en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 3, Universidad Austral de Chile. Chile, pp. 141-158.
- Valenzuela, A. y Saldaña, C. (2012), “Identidad, estructura barrial y control social del espacio en Tepoztlán, Morelos”, en *Topofilia*, vol. 3, núm. 1, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, disponible en, <<http://topofilia.net/tresluaem>>.
- Vázquez-Barquero, A. (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Vázquez-Barquero, A. (2011), *Innovación, competitividad y desarrollo territorial*, Conferencia dictada el 28 de abril de 2011, en El Colegio de la Frontera (COLEF), Tijuana, México, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=9XsyBAXN1qE>>.
- Wang, X. y Vom Hofe, R. (2007), *Research Methods in Urban and Regional Planning*, Springer, Nueva York.
- Wong, P. (2010), “Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial, retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, *Revista Estudios Sociales*, número especial, enero de 2010, Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo, Hermosillo, México.

