



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRIA Y DOCTORADO EN URBANISMO

“PLANEACIÓN Y GESTIÓN PARA LA REUBICACIÓN DE PEQUEÑOS
POBLADOS: CASO DE ESTUDIO LAS CIUDADES RURALES EN EL ESTADO
DE CHIAPAS”

TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN URBANISMO

PRESENTA
ELSA PATRICIA CHAVELAS REYES

TUTORA
DRA. EMELINA NAVA GARCÍA
FACULTAD DE ARQUITECTURA-UNAM

COMITÉ TUTORIAL
DR. XAVIER CORTES ROCHA
FACULTAD DE ARQUITECTURA-UNAM
DR. JUAN CAMPOS ALANIS
FACULTAD DE GEOGRAFÍA-UAEM
DRA. ESHER MAYA PÉREZ
FACULTAD DE ARQUITECTURA-UNAM
DRA. HILDA MARÍA JIMÉNEZ ACEVEDO
CENTRO MESOAMERICANO DE SALUD PÚBLICA Y DESASTRES-UNACH

CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	3
Planteamiento del problema	6
Preguntas de investigación	8
Objetivos de la investigación	9
Justificación	10
Hipótesis	10
Capítulo 1 Marco teórico	
1.1. El desarrollo de los asentamientos humanos en México	11-12
1.1.1. La transformación de los asentamientos humanos y la planeación del territorio en México	12-21
1.2 La perspectiva del desarrollo a partir de la planificación del territorio	21-22
1.2.1 Ciudad, Región o Territorio	22-26
1.2.2 El ámbito urbano regional	27-42
1.2.3 El Sistema Urbano Nacional	42-44
1.2.4 El sistema de ciudades y la configuración del territorio	44-52
1.3 Delimitación del ámbito urbano y rural	53
1.3.1 Principales factores que inciden en la tipología de los asentamientos humanos	53-61
1.3.2 Los asentamientos semirurales ¿Una transición entre el ámbito rural y urbano?	61-63
1.3.3 Descripción conceptual y elementos para caracterizar una localidad semirural	63-65
1.4 Enfoques del estudio de las localidades rurales en proceso de transformación y su manifestación en el territorio, Suburbanización, Rururbanización y Nueva Ruralidad	65-74
1.4.1 El papel de las localidades semirurales o mixtas en la planeación del territorio	74-79
1.5 Calidad de vida, bienestar o medios de vida, enfoques para lograr la sustentabilidad en las localidades rurales y semirurales	80-83
Capítulo 2 Análisis de los procesos de reubicación y conformación territorial en México	
2.1 Los procesos de reubicación y la conformación de nuevos territorios	84-88
2.1.1 Antecedentes del proceso de reubicación de asentamientos humanos en México	89-94
2.1.2 Descripción de los procesos de reubicación de asentamientos humanos	94-95
2.1.3 Clasificación de las reubicaciones humanas	96-103
2.2 Participación social y gestión en el desarrollo	103-104
2.2.1 La importancia de la participación social en los proyectos territoriales	104-108
2.2.2 Los principales actores que intervienen en el proceso de reubicación de pequeños poblados	109-113
2.2.3 La gestión territorial como estrategia en el desarrollo de nuevos asentamientos humanos	113-116
Capítulo 3 Modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales	
3.1 Ámbito de estudio	119-122
3.2 Descripción del modelo y definición de variables	123-131

3.2.1 El perfil de las localidades semirurales	132
3.2.2 Construcción de variables operativas	132-134
3.3 Aplicación del modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales o mixtas	135-140
3.3.1 Análisis factorial por componentes principales	141-144
3.3.2 Cálculo del índice de potencialidad para localidades semirurales	145-147

Capítulo 4 Caso de estudio

4.1 La Ciudad Rural Sustentable	148
4.1.1 Definición de la Ciudad Rural Sustentable	148-152
4.1.2 Localización de las Ciudades Rurales Sustentables	152-154
4.1.3 Antecedentes históricos, sociales, culturales, económicos y políticos del origen de las ciudades rurales	154-159
4.1.4 Marco jurídico de las Ciudades Rurales Sustentables	160-167
4.1.5 Características sociales, económicas, culturales y urbanas de las Ciudades Rurales Sustentables	167-186
4.2. Proceso de gestión para la reubicación y localización de las Ciudades Rurales Sustentables	187
4.2.1. Instrumentos para la gestión	188-194
4.2.2. Identificación de actores	194-196
4.2.3. Enfoque estratégico de las Ciudades Rurales Sustentables	197-208
4.3 .Evaluación del programa de las Ciudades Rurales Sustentables en relación a la calidad de vida de sus habitantes	208-215

Capítulo 5 Contribuciones del proyecto de investigación

5.1 Características generales de las localidades semirurales potenciales	216-218
5.2 Contrastación del modelo de potencial de desarrollo de localidades semirurales	218-223
5.3 Hacia un sistema urbano integral en México, la importancia de las localidades rurales en la planeación del territorio	224-228
5.4 Recomendaciones para la reubicación de pequeñas localidades rurales	228-231
5.5 Conclusiones generales	232-238

Anexo Cartográfico

Mapa 3 El Sistema Urbano de Chiapas	240
Mapa 4 El Sistema Urbano y las localidades semirurales en Chiapas	241
Mapa 5 Área de influencia de las ciudades de Chiapas	242
Mapa 6 Delimitación del Sistema Urbano Rural por tiempo de recorrido	243
Mapa 7 Índice de Potencialidad de las localidades semirurales de Chiapas	244
Mapa 8 Sistema Urbano y Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas	245
Mapa 16 Localidades Semirurales Potenciales y las Ciudades Rurales en Chiapas	246
Mapa 17 Ámbito de influencia de las Localidades Semirurales Potenciales y las Ciudades Rurales en Chiapas	247

Bibliografía	248-255
---------------------	----------------

Introducción

Esta investigación parte de una visión *Macro* del análisis del Ordenamiento Territorial de los pequeños asentamientos humanos en México, específicamente aquellos que han sido reubicados a partir de un desastre, un proyecto de desarrollo o como estrategia de planeación territorial. Del mismo modo presenta una visión *Micro*, a partir de un estudio de caso, dónde la Política Pública y la Planeación inciden en el Territorio generando nuevos patrones de intervención que trastocan las condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales de la población rural, bajo la implantación de nuevas formas de vida generadas a partir de modelos urbanos. Esto hace necesario evaluarlas desde el enfoque de la disciplina urbana para determinar si cumplen con los objetivos de bienestar en relación a la calidad de vida que tienen sus habitantes y establecer la discusión teórica de los conceptos entre lo urbano y lo rural, así como analizar la manera en que se gestionan los proceso de desarrollo en este tipo de asentamientos. Dentro de este rubro se sitúa nuestro caso de estudio, las *Ciudades Rurales Sustentables*, modelo que fue utilizado en el año de 2012 en el Estado de Chiapas a raíz de la atención a un desastre y que posteriormente se implementa como un programa estatal para abatir la pobreza y marginación de las localidades rurales en ese Estado.

En este sentido, la investigación se divide en cinco capítulos, el primero de ellos que es el *Marco Teórico*, analiza el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos en nuestro país, identificando el papel que ha jugado la planeación y sus implicaciones en el territorio, así como una revisión teórica metodológica de la demarcación entre el ámbito urbano y rural, siendo el ámbito semirural o mixto un punto poco estudiado. Lo que permitirá abordarlo conceptualmente y caracterizarlo para una mejor comprensión del mismo, y con ello definir el enfoque de estudio que mejor se apegue a entender el proceso de transformación que están experimentando las localidades rurales y semirurales en nuestro país, y el papel que juegan dentro del funcionamiento del sistema nacional. Finalmente en este capítulo revisaremos los elementos fundamentales que una localidad semirural o mixta, debe contener para mejorar las condiciones de vida de las personas, analizando desde tres enfoques que son: *Calidad de Vida, Bienestar y los Medios de Vida Sustentables*.

El capítulo dos, definido como *Análisis de los procesos de reubicación y conformación territorial en México*, contiene una revisión histórica sobre los procesos de reubicación de pequeños poblados en nuestro país, así como estas intervenciones han configurado nuestro territorio, identificando cuales han sido los principales motivos de su origen y cuales han sido las repercusiones en la vida de las personas que han pasado por este proceso. Así mismo, se abordará el papel que tiene la gestión para coordinar y llevar a cabo este tipo de procesos, identificando a los actores principales que intervienen, siendo la participación uno de los factores clave para llevar a cabo este tipo de procesos.

En el capítulo tres se analizan las principales variables que debe tener una localidad de tipo semirural, para que cumpla con las condiciones favorables para la habitabilidad y pueda impulsar el desarrollo no sólo local sino de una región, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, al cual hemos denominado *Potencial del Desarrollo*.

En este sentido, a partir de la revisión teórica y conceptual del papel que juega este tipo de ámbitos a nivel nacional, podemos distinguir algunas de las variables más significativas que una localidad de este tipo debe cumplir para que se desarrolle potencialmente. Se parte de una metodología cuantitativa para la construcción de variables, las cuales permitieron aplicar el índice de potencialidad para localidades semirurales, con ayuda de los sistemas de información geográfica y el análisis estadístico de reducción de componentes principales. A partir de un universo de 123 localidades semirurales en el estado de Chiapas, se identificaron siete asentamientos con alto potencial, es decir, son las que según el modelo presentan mejores condiciones para su desarrollo.

Bajo este análisis, la investigación pretende abordar la discusión de las variables mínimas que debe cumplir un asentamiento humano de este tipo para garantizar mejorar la calidad de vida de sus habitantes, además de la reflexión y construcción del concepto de localidad semirural a partir de la realidad actual bajo el proceso de cambio de nuestras ciudades y el territorio. Desde esta perspectiva, se presenta un modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales en Chiapas, a partir de un sistema urbano rural, determinando aquellas localidades que ya existen y cumplen el perfil deseado para garantizar el desarrollo regional.

Esto nos lleva a abordar el capítulo cuatro, referente al caso de estudio, dónde se hace un análisis sobre el proceso de Planeación y Gestión de las Ciudades Rurales en Chiapas, identificando a los actores principales y su nivel de intervención, así como la función que desempeñaron durante el proceso de reubicación. En esta fase de la investigación se realizó una búsqueda documental y de campo, donde se aplicaron entrevistas a los actores clave y a la población reubicada, así como recopilación de información en cédulas de información y apoyo de material fotográfico, para finalmente llevar a cabo un análisis y evaluación del programa a partir del método FODA.

Este programa estatal llevado a la práctica en nuestro país, con la construcción de cuatro ciudades rurales en Chiapas, nos permite evaluar los aciertos y fallas que un asentamiento de este tipo debe o no contemplar, además de plantear si efectivamente estos asentamientos promovieron algún cambio en la forma de hacer ciudad, en relación a lo que se ha hecho anteriormente con otras reubicaciones. Dicha evaluación involucra los aspectos territoriales, socioculturales, económicos y del medio físico natural, con la finalidad de analizar cuál de ellos ha determinado el abandono de estos sitios o la no aceptación de los mismos. Este tipo de fenómenos son cada vez más recurrentes y ponen en situación de riesgo a un buen porcentaje de la población rural, por lo que es necesario contar con instrumentos o estrategias de planeación que permitan prever y repensar en nuevos asentamientos humanos funcionales y más seguros, que además promuevan el desarrollo y garanticen mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El último capítulo de esta tesis contiene las contribuciones que se hacen referente al tema de la Reubicación, la Planeación y Gestión de localidades semirurales, en dónde se aborda en principio una descripción de las localidades que fueron seleccionadas como potenciales, para establecer un perfil de la mismas que nos permita compararlas con el resto de las localidades de su tipo.

Con ello se analiza la estrategia territorial de las Ciudades Rurales Sustentables en contraste con el modelo de Potencial de Desarrollo para localidades mixtas, con el fin de establecer los aciertos y desaciertos del programa en Chiapas, y proponer una estrategia alternativa de ordenamiento territorial que ayude a mejorar el desarrollo de las localidades rurales sin llegar a su reubicación. Dicha estrategia se describe en un tercer punto, y hace referencia al papel que las localidades semirurales tienen dentro de una red localidades urbanas y rurales, conformando un sistema urbano rural, que bajo la aplicación de programas y políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes que ahí radican, permitirán consolidar e impulsar su desarrollo, aprovechando las potencialidades que estas localidades poseen.

Finalmente se propone establecer una serie de lineamientos que apunten a generar una política para la reubicación de pequeñas localidades rurales, bajo una serie de recomendaciones que ayuden en la toma de decisiones en el proceso de Planeación y Gestión de las mismas, ya que la ausencia de una política urbana para planear y diseñar nuevos poblados o pequeñas localidades en nuestro país, ha propiciado la intervención de estos espacios bajo normas y modelos urbanos. Retomando como ejemplo el caso de las Ciudades Rurales Sustentables en donde se muestra el abandono y rechazo de estos proyectos por parte de la población específicamente en aquellos dónde las condiciones son menos favorables para el desarrollo. Bajo este panorama es de interés estudiar este modelo de asentamientos humanos semirurales inducidos, a partir de la necesidad de reubicar a una población afectada por un desastre natural y que posteriormente se replicó como un modelo de Ciudad Rural Sustentable.

En resumen las acciones promovidas por el gobierno para resarcir los daños ocasionados por la afectación de algún desastre o promoción de proyectos de gran inversión que implican la reubicación de nuevos poblados, al parecer, sólo han cumplido con la meta de ejercer los recursos promovidos para tal fin, limitándose básicamente a la reparación de daños físicos y construcción de vivienda, bajo un esquema meramente urbano implantando una nueva forma de vida para sus habitantes, que están sumidos en la dependencia de los programas sociales.

Planteamiento del Problema

La planeación para reubicar y diseñar nuevos poblados es un problema complejo, generado a partir de un hecho que provoca no solo un cambio de localización, sino también un cambio social, cultural, económico y físico que modifica totalmente la vida de las personas. Este tipo de fenómenos son cada vez más recurrentes y ponen en situación de vulnerabilidad a un buen porcentaje de la población mundial, por lo que es necesario contar con instrumentos o modelos de planeación que permitan prever y repensar en nuevos asentamientos humanos funcionales y más seguros, que además promuevan su desarrollo y garanticen mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El panorama de los asentamientos humanos en nuestro país en el siglo XXI, nos muestra una tendencia eminentemente urbana en donde hasta el año 2011 más de la mitad de la población estaba concentrada en las ciudades¹, Para Glaeser la ciudad es “El mayor invento de nuestra especie” (Glaeser, 2011:19). Ante este fenómeno los especialistas han centrado sus investigaciones en ellas por su crecimiento desmesurado, el deterioro ambiental, la gobernabilidad así como la crisis de energéticos por las fuertes demandas de los servicios, olvidando los pequeños asentamientos humanos cuyos problemas difieren de las grandes ciudades.

Por otro lado, la vulnerabilidad que presentan las ciudades hoy en día, son sin duda, uno de los grandes retos que enfrentamos como urbanistas. Los fenómenos naturales como detonantes de la vulnerabilidad² que presentan los asentamientos humanos, han afectado a gran parte de la población de nuestro planeta ocasionado desastres, donde contingentes de personas tienen que emigrar a sitios más seguros para vivir, lo cual hace necesario la creación de nuevos asentamientos humanos: “A medida que el clima mundial cambia, la degradación medioambiental, las sequías y el aumento del nivel del mar resultantes podrían conducir a desplazamientos permanentes y, como consecuencia, a un aumento de migración interior e internacional” (Banco Mundial, 2011: 37).

Esto nos lleva a plantear nuevos escenarios ante nuevas realidades, mostrándonos un panorama inestable de los asentamientos humanos, considerando que 80% de la población de nuestro país reside en zonas de riesgo³. Según el Sistema Urbano Nacional, en México desde 1970 a la fecha la ocurrencia de desastres en nuestro país se ha duplicado (SUN 2011: XI) provocando pérdidas humanas y materiales, lo que nos hace reflexionar si en materia de política urbana y territorial, existen instrumentos que permitan prevenir o mitigar fenómenos de esta naturaleza.

En este sentido, Rodríguez señala que “La ausencia de políticas preventivas muestra una dinámica de adaptación burocrática ante nuevos escenarios, siendo notoria las carencias estructurales (manejo del suelo, recursos humanos, materiales y financieros insuficientes, falta de imaginación para adoptar propuestas preventivas correlacionadas con otras políticas sectoriales) que inhiben esfuerzos

¹Según el Sistema Urbano Nacional el 72% de la población de México reside en ciudades y zonas metropolitanas (ONU-HABITAT, 2011: X).

² Llámese vulnerabilidad a aquella condición de riesgo y peligro, susceptible de afectar personas, bienes y servicios ante la ocurrencia de un evento destructivo, es decir, significa tener cierta condición (Piñeiro, 2004:117)

³Riesgo por inundación, terremotos y huracanes (SUN 2011:XI))

preventivos ante desastres” (Rodríguez, 2005: 290). La falta de un sistema de planeación ante estos fenómenos que tenga una visión de prevención, es necesaria para evitar o mitigar el daño, salvaguardando la vida de las personas. De antemano sabemos que, los desastres son provocados en gran parte por la acción humana con la invasión de zonas no aptas para el hábitat, y por el otro, por la acción natural que es cada vez más agresiva por el cambio climático. El impacto de dichos fenómenos se manifiesta en el territorio de manera diferencial en las zonas urbanas y en las rurales, en el primero la pérdida de vidas humanas y los daños estructurales pueden ser cuantiosos, pero en el ámbito rural, el impacto es mayor porque destruye localidades enteras, repercutiendo no solo en lo económico sino también en lo social. *“La población vive diferencialmente los desastres, en el medio rural hay un mayor abandono y escasez de opciones que en las ciudades, por lo que la devastación afecta radicalmente a los medios de producción, afectando mayormente las condiciones de la reproducción social”* (Rodríguez, 2005: 302).

Bajo esta idea, el desplazamiento y reubicación de la población es inminente y necesaria, lo que propicia la solución casi inmediata del problema, improvisando muchas veces instalaciones provisionales para albergues, así como recursos económicos y humanos para atender la emergencia. Es así como surge el Programa de las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas, el cual ya se había venido trabajando como una estrategia de Planeación para relocalizar localidades rurales marginadas, y a raíz de este evento se implementa para reubicar aquellas localidades situadas en zonas de riesgo. *“Se propone que la conceptualización de las Ciudades Rurales Sustentables, parta del principio de hacer un cambio en la manera de diseñar las ciudades, creando un nuevo paradigma urbano”*(Estrada, 2008:9)

Técnicamente el proyecto de las CRS parecía alentador, pero uno de sus problemas principales es que parte del desplazamiento como medio para reordenar el territorio, el cual al no ser necesario se presta a controversia y genera especulación, más aún cuando la comunicación entre la autoridad y la población no es clara o está ausente. Está claro que bajo este modelo de organización y creación de las Ciudades Rurales Sustentables no cumple el objetivo de combate a la pobreza de estos lugares, si no se tienen las condiciones culturales, sociales y económicas necesarias para su desarrollo; condiciones que van más allá de la dotación de equipamiento e infraestructura.

El problema es que dicho modelo se pretendía reproducir no solo en el Estado de Chiapas sino también en otros estados como Puebla, donde se tenía contemplado construir 50 de estas Ciudades Rurales⁴. Esta estrategia podría repetirse en todo el país, quizás con otro nombre, olvidando toda una cultura y forma de vida de la población indígena de México, bajo la ausencia de una política de la reubicación y un sistema estratégico de planeación territorial de las zonas rurales, que proteja y promueva el desarrollo del medio rural, y que además conserve el medio natural como parte de la economía de los habitantes de estos lugares.

⁴ Información retomada de: <https://desinformemonos.org/llega-a-puebla-el-modelo-de-ciudades-rurales-cuestionado-en-chiapas/>

El intento de crear una política pública encaminada a mejorar el medio rural, puede ser provechoso siempre y cuando se realice de manera estratégica y buscando beneficiar a la población que en el habita, no con programas asistenciales, sino apoyándolos a generar sus propios recursos bajo medios de vida sustentables. Por otro lado, la intervención física referida a la construcción de nuevos poblados se ha hecho hasta la fecha bajo normas urbanas, lo que ha propiciado la creación de pequeñas ciudades totalmente aisladas alejadas de sus tierras productivas y con viviendas de espacios reducidos y materiales en ocasiones desechables.

“Así éramos libres porque producíamos todo para comer, hay muchas hierbas que se comen en el campo, teníamos animales en los patios, de hambre no nos quejamos, pero aquí solo hay tierra y tiendas para comprar, todo se tiene que comprar” (Carmen, enero 2010; citado en Aguilar, 2013: 187). Es así como la forma de vida de las personas reubicadas cambia no sólo en su modo producción, sino que también los inserta en una dinámica económica donde no pueden solventar el consumo, y los recursos económicos que se obtienen producto de su trabajo se ven minimizados al no contar con empleo bien remunerado, impactando finalmente en su nivel de vida.

Lo anterior hace pensar, ¿Para quién o quienes ha sido benéfico la creación de estas Ciudades Rurales Sustentables? ¿Quiénes fueron los actores involucrados? ¿Cómo es la calidad de vida de estas personas reubicadas? Al parecer estas reubicaciones, se están convirtiendo en blanco perfecto para los inversionistas de la construcción, más que en realmente querer promover el desarrollo de estos nuevos asentamientos, bajo el argumento de mejorar sus condiciones de vida y prevenirlos ante un posible desastre. Es decir el mercado de la construcción y el mercado inmobiliario, ve con buenos ojos estos desarrollos, que sin duda detonan una economía, pero también generan grandes impactos ambientales y sociales que no se restablecen en un periodo de tiempo corto.

Por ello se considera pertinente la presente investigación, en el sentido de examinar este tipo de casos que se reubican y conceptualmente aportar al tema del ordenamiento territorial; los elementos fundamentales para la planeación y gestión de pequeños poblados semirurales, ubicando cuales serían las variables para que un asentamiento de este tipo pueda lograr su desarrollo, así como identificar los actores clave que participan e inciden en la gestión y la toma de decisiones en estos procesos. Esto con el fin de establecer lineamientos que permitan optimizar la administración de los diferentes recursos y contribuyan para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Preguntas de investigación

Desde la perspectiva de la planeación del territorio y considerando los antecedentes históricos, políticos, económicos, sociales y ambientales que envuelven al fenómeno urbano y rural en México, abordaremos en la primera parte de la investigación las siguientes preguntas ¿Cómo ha sido el desarrollo y la transformación de los asentamientos humanos en México?, ¿Qué papel ha jugado la planeación del territorio?, ¿Qué importancia tiene la ciudad dentro de un sistema de asentamientos humanos?, ¿Cuáles son los principales factores que delimitan el ámbito urbano y rural?, ¿Qué es un asentamiento semirural o mixto?, ¿Bajo qué enfoques de estudio se aborda el proceso de

transformación de una localidad rural a urbana?, ¿Qué papel desempeñan estas localidades semirurales en la planeación del territorio? y finalmente, desde un enfoque de Desarrollo Territorial ¿Cómo podemos lograr que las localidades rurales y semirurales mejoren sus condiciones de vida? .

En este sentido, es importante precisar dos procesos que son similares pero que se dan de manera distinta en la conformación de nuevos asentamientos humanos que es: la fundación y la reubicación. Centrando nuestra atención en esta última categoría responderemos a los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo es el proceso de reubicación de los pequeños asentamientos humanos?, ¿Qué es la Ciudad Rural Sustentable?, ¿Cómo surge el proyecto?, ¿Quiénes fueron los principales actores que intervienen en la gestión de este proyecto?, ¿Cuáles han sido los resultados? y ¿Bajo qué modelo de planeación territorial podríamos mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en los asentamientos humanos semirurales?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

- ✓ El objetivo central de la investigación consiste en brindar una propuesta para la toma de decisiones, que permita determinar desde la perspectiva de la planeación regional, las principales variables que una localidad semirural debe tener para garantizar su desarrollo y con ello mejorar la calidad de vida de los habitantes de una región, a partir de una planeación integral del territorio.

Objetivos específicos

- ✓ Analizar los procesos de transformación de los asentamientos humanos en México y la planificación del territorio
- ✓ Conocer y describir el proceso de reubicación de pequeños poblados en el país
- ✓ Estudiar y analizar a la Ciudad Rural Sustentable a partir de una revisión teórico conceptual y de caso de estudio.
- ✓ Identificar el proceso de Gestión y Planificación de las Ciudades Rurales Sustentables
- ✓ Evaluar la calidad de vida de los habitantes reubicados en esas Ciudades Rurales Sustentables
- ✓ Proponer un modelo territorial que apunte a consolidar un sistema urbano rural, y contribuya para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas semirurales
- ✓ Establecer una serie de recomendaciones que apunten a una política para la reubicación de pequeñas localidades rurales y semirurales en el país.

Justificación

El desarrollo de México al igual que los países latinoamericanos, se caracteriza por una gran desigualdad económica, la cual se manifiesta en el medio urbano como en el medio rural. Las políticas económicas implementadas desde años anteriores, han abonado a que esta desigualdad sea cada vez más marcada en nuestro territorio, pero sobre todo en el ámbito rural donde la pobreza y marginación son una constante.

La importancia de este estudio radica en determinar las principales variables que una localidad semirural debe tener para favorecer su desarrollo, lo cual facilita la toma de decisiones en el ámbito de la planificación del territorio, y bajo el estudio de caso de las Ciudades Rurales Sustentables, se establecen algunas recomendaciones y lineamientos que atiendan la complejidad de la reubicación de pequeños poblados, que pueden ser la base para la instrumentación de políticas públicas en el ámbito rural, cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, partiendo desde una visión integral del contexto.

Hipótesis

El desarrollo de las localidades rurales en México, no se logra bajo un modelo de reubicación y concentración de la población rural, sino se aplica una política que establezca los medios favorables para lograr el desarrollo de los nuevos centros de población. Esto ha propiciado intervenciones ausentes de una planificación territorial integral, bajo criterios urbanísticos que no responden a las necesidades de los habitantes desplazados; aunado a una deficiente gestión de los recursos; que da como resultado espacios aislados y poco funcionales, que no han garantizado mejorar las condiciones de vida de las personas.

Delimitación del tema

El tema de investigación se encuentra enfocado en el caso de las cuatro Ciudades Rurales Sustentables construidas en el estado de Chiapas a partir de la reubicación, en donde se analiza el proceso de gestión, los principales actores que intervinieron en la toma de decisiones, y como a partir de ello, se conceptualizó a la Ciudad Rural que surge como una estrategia de reordenamiento territorial. Temporalmente el proyecto se enmarca dentro del periodo de 2012 al 2016, tiempo en que sucedió el fenómeno que motivó la intervención para la reubicación de la primera ciudad afectada por un desastre y el tiempo en que las ciudades ya están en un proceso de adaptación a su nuevo entorno.

Capítulo 1

Marco teórico

En este capítulo se aborda la situación que guardan los asentamientos humanos en México, analizando su proceso de transformación y los principales factores que han influido en la configuración de su territorio. Se hace una reflexión sobre la distinción entre el ámbito urbano y rural, dando énfasis al ámbito semirural, el cual no ha sido abordado por la teoría como tal, sino como proceso de transformación de los asentamientos humanos.

En este sentido, nuestro caso de estudio las Ciudades Rurales Sustentables, quedan enmarcadas dentro de esta conceptualización. Por lo tanto, el estudio se centra en la categoría de las localidades semirurales o mixtas como parte de la aportación que se hace para la construcción de un cuerpo teórico dentro de la ciencia urbana. El objeto de estudio es así analizado desde el punto de vista urbano regional, sin olvidar la parte social, cultural, económica y ambiental que estos procesos conllevan.

1.1. El desarrollo de los asentamientos humanos en México

La transformación de los asentamientos humanos en México tiene mucho que ver con la configuración de su Territorio, pasando de ser un país rural hasta inicios de siglo XIX, a un país urbano hasta comienzos del siglo XXI. Entendiéndose como asentamiento humano a: *“Es un término que abarca la totalidad de la comunidad humana, en la ciudad, pueblo o aldea con todos los elementos sociales, materiales, de organización, espirituales y culturales que la mantienen”* (Peñalosa en ONU, 1972.); otro concepto utilizado en México es el que establece la Ley General de Asentamientos Humanos: *“El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”* (LGAH, 2016:2).

Por lo tanto y bajo nuestra consideración entendemos a los asentamientos humanos como: *“a todos aquellos conglomerados de población sea del tamaño que sea, que se localizan en un determinado sitio y forman un sistema de organización económica, social, política y productiva que permiten su subsistencia dentro de un ámbito natural que lo contiene”*. Dentro de este concepto existen dos categorías de ocupación del espacio el ámbito urbano y el rural, la distinción entre ambos resulta ser cada vez más compleja y a pesar de que por mucho tiempo se ha abordado el tema este aún no tiene una delimitación universal, por las diferencias cualitativas y cuantitativas que cada país posee, lo cual abordaremos más adelante.

Se pretende con ello establecer las condiciones bajo las cuales estos ámbitos se han desarrollado, y en algunos casos, las diferencias son imperceptibles o por el contrario sean muy marcadas, ya sea por su localización, economía, estructura urbana o formas de vida. El hecho de definir si un asentamiento es urbano o rural por el número de habitantes ha sido uno de los principales cuestionamientos del sistema urbano, sin embargo para el caso de México es el único indicador que se ha empleado para su definición, y en ese sentido, bajo estos dos ámbitos, se han dirigido la

aplicación de las políticas públicas. Esto resulta limitante y excluye, para las localidades semirurales, al no contar con los beneficios que se ofrecen en materia de política urbana, para lograr alcanzar una mejor calidad de vida sin necesidad de vivir en la ciudad⁵. La ausencia de una planificación integral del medio rural, se ve claramente en las políticas implementadas en el desarrollo del campo, centradas específicamente en las actividades económicas, descuidándose la planeación del territorio.

El parámetro utilizado para demarcar a la ciudad pequeña de un poblado rural, no puede quedar definido solamente por la cantidad de población que reside en estos asentamientos, sino también por otras variables económicas, sociales y físicas que los contienen, y en caso de que esto fuese así, se deben plantear programas específicos para atender a este tipo de localidades bajo ciertas consideraciones distintas a las de las zonas urbanas. Por lo que a continuación se aborda el tema central de los asentamientos humanos, su concepto, origen y clasificación, su transformación a lo largo de este tiempo bajo una dinámica económica y global, que impacta no solo al ámbito urbano sino también al rural.

1.1.1 La transformación de los asentamientos humanos en México

Considerando los antecedentes de los asentamientos humanos en México, tenemos que estos datan desde las primeras civilizaciones prehispánicas bajo un concepto de distribución dispersa y de diversificación cultural, aunque ya existían centros urbanos importantes como lo fue Teotihuacán y Tenochtitlán⁶ en la zona central, había también otras comunidades urbanas no menos importantes en la zona norte y sureste del país, como lo fue la civilización Maya, la Zapoteca, la Mixteca y Azteca principalmente. Aunque estas comunidades eran importantes no podría establecerse una tipificación de los asentamientos humanos prehispánicos, tal como lo señala Luis Unikel: *“No podría afirmarse, sin embargo, que los grandes asentamientos tipifican el desarrollo de nuestras ciudades prehispánicas puesto que la diversidad en tamaño y organización, y la multiplicidad de pueblos que habitaban el territorio nacional antes de 1521, eran muy considerables”* (Unikel: 1976:18).

En este sentido la gran dispersión de población en el país tiene su origen en este patrón de distribución que no se ha podido superar en la actualidad y que mantiene a muchas comunidades rurales aisladas y marginadas, pero que aún conservan una fuerte identidad y lazos culturales con su pasado. Durante la época colonial no existía un predominio de la ciudad central, sino más bien un equilibrio entre ese sistema de ciudades, por un lado el impulso al campo con la construcción de grandes haciendas mineras, azucareras, etc., y por el otro, el ámbito urbano con la formación de dos tipos de ciudades *“las de avanzada de la burocracia metropolitana, imperial y eclesiástica”* y *las de “punta de lanza de la frontera”* (Cabrero, 2011:25). La importancia de las ciudades no radicaba solamente en el tamaño de la misma, sino en las funciones que desempeñaban, lo cual se vio reflejado en ambos ámbitos el

⁵ Nos referimos específicamente a los beneficios que pueden otorgar ciertos tipos de equipamiento para garantizar mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales y semirurales, los cuales requieren un mínimo de población para justificar su dotación.

⁶ Destacan estas dos ciudades en relación al resto de los asentamientos humanos concentrando 100,000 y 300,000 habitantes respectivamente en relación a los 2 millones de habitantes calculados a fines del siglo XVI antes de la conquista española.

rural y el urbano, bajo un modelo de ciudad que hasta la fecha se observa tanto en ciudades grandes o pequeñas. Es pues la función⁷ de la ciudad la que determinaba su importancia y jerarquía dentro de un sistema de ciudades, sin olvidar que en la colonia, la mayoría de los centros urbanos se establecieron en lugares previamente poblados (Unikel, 1976:19).

Basados en este principio, muchas veces las ciudades no subsistieron porque el territorio donde se asentaron estaba incomunicado o muy agreste, por lo que fueron presa fácil de ataques de grupos nativos o vulnerables a desastres naturales o epidemias (Bassols en Cabrero, 2011:24). En términos generales el panorama que se presentaba en este periodo fue eminentemente rural con un 93% de la población total, mientras el 7% restante se encontraba concentrado en tan solo 9 ciudades mayores a 15,000 habitantes (Garza, et al., 2003; Garza, 2005:19 en Bassols en Cabrero, 2011:28)

Durante el siglo XIX, el país se vio envuelto en una inestabilidad social y económica, producto de las guerras con países extranjeros lo que llevo a perder parte del territorio mexicano. Con una economía frágil que no logró recuperar hasta tener una estabilidad política a finales del mismo. La inestabilidad social producto de los conflictos de esta época, provocó desplazamientos de población a zonas más seguras, lo que repercutió en el decaimiento de algunas ciudades y la redistribución del territorio. *“El conflicto obligó a numerosos artesanos y pequeños comerciantes a migrar de los centros urbanos de tamaño reducido hacia las ciudades grandes, puesto que los recursos defensivos de las mismas garantizaban un grado de seguridad relativamente mayor”*(Unikel, 1976:20)

Esto nos lleva a ver como las grandes ciudades de esa época tenían una ventaja sobre los pequeños asentamientos, no sólo en materia productiva sino también en materia de seguridad, lo que provocó la migración hacia ellas. El sistema productivo basado en la minería y la agricultura, se vio afectado debido a la inclusión de grandes contingentes de población a las fuerzas independentistas, lo que rompió el equilibrio económico y urbano del país, por el abandono de las principales actividades productivas que generalmente se daban en el medio rural.

Es en el periodo del presidente Porfirio Díaz (1876-1911) cuando se estabilizó el sistema social y económico del país, lo que permitió mayores inversiones y la introducción del ferrocarril como principal medio de transporte y comunicación entre las ciudades. *“La construcción del sistema ferroviario, por un lado benefició a las ciudades que conectaría, y por el otro, marginó la economía y desarrollo de numerosos poblados cuyas funciones estaban fuertemente ligadas al sistema de transporte carretero”* (Unikel, 1976:22). El sistema productivo basado en la minería y el comercio fue más eficiente, por lo que hubo especial atención a las ciudades mineras y portuarias⁸, con ello las ciudades beneficiadas con este medio de transporte se consolidaron y crecieron, lo que provocó que la población urbana aumentara al ritmo del crecimiento de la población, sin embargo las poblaciones pequeñas más alejadas a estos medios crecieron un ritmo menor y su desarrollo fue incipiente.

⁷ Según Unikel (1976:18) Los españoles establecieron varios tipos de asentamientos humanos durante la colonia, en función de los propósitos, de carácter político, administrativo o económico.

⁸ Sin olvidar a la ciudad de México y Guadalajara que fueron y son ciudades estratégicas por su ubicación centralizada, pero por otro lado Tamaulipas y Monterrey sirvieron como principales ciudades de enlace con el mercado estadounidense

La mayor concentración urbana se estableció en la zona central del país como es en los estados de Michoacán, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas, esto debido a su localización cercana a *“la Ciudad de México que sirvió como principal centro financiero, industrial, comercial y político del país”* (García,2010:103). A principios del siglo XX, las intervenciones modernistas promovieron en el medio urbano la inversión en la ciudad, como símbolo de la modernidad, mientras que en el medio rural, el Estado se concentró en tratar de educar y alfabetizar a la población indígena para generar un cambio social y con ello lograr la modernización: *“Al empezar el siglo XX, el México independiente en su proceso de consolidación como Estado-nación tenía un modelo civilizatorio de carácter genérico para la nueva sociedad mexicana. El modelo de modernización tenía como premisa la incorporación de la población rural (indígena) a la lógica institucional, a través de la desmitificación de sus prácticas culturales y formas de vida locales”* (Herrera, 2013:133).

El escenario de los asentamientos humanos en el país hasta 1920 fue eminentemente rural, ya que no se logró colonizar a todo el territorio, y más del 90% de su población vivía ahí (Bassols, 2011:37). No es hasta mediados del mismo cuando esta tendencia se revierte. La estabilidad económica y social, lograda después de la revolución se vio reflejada en el avance en los sistemas de transporte y comunicación, *“la disminución de la tasa de mortalidad y la elevada tasa de fecundidad en la población, fueron los principales factores que influyeron a que este proceso se revirtiera”* (Unikel, 1976:25).

De acuerdo a Sobrino (2011: 79-73) el periodo comprendido entre 1940 y 1970 es cuando se denota la transformación de territorio rural a urbano, la población urbana pasó de 1.4 millones en 1940, a 39.6 millones en 1970, con un grado de urbanización de 59.3% en relación al 10.6% que se tenía inicialmente. Esa tendencia se vino a consolidar en el siguiente periodo alcanzando los 67 millones de habitantes al año 2000, con un grado de urbanización del 68.7% configurando así un territorio eminentemente urbano como se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1

Distribución de los asentamientos humanos según su población urbana y rural de 1900-2000

Año	Población total	Población urbana	Población rural	Grado de urbanización
1900-1940	19.7 millones	1.4 millones	18.3 millones	10.6
1940-1970	66.8 millones	39.6 millones	27.2 millones	59.3
1970-2000	97.48 millones	67.00 millones	30.48 millones	68.7

Fuente: Sobrino en Cabrero 2011:79,73.

Consideramos que esta concentración de población en las zonas urbanas asentó más las diferencias entre el medio rural y el urbano, en relación a la forma de vida, número de habitantes y el tamaño del centro de población, pero también diluyó las diferencias con otros asentamientos rurales que fueron beneficiados por inversiones para el desarrollo agroindustrial: *“El vertiginoso crecimiento del aparato productivo industrial y la consolidación de las ciudades como símbolos de desarrollo fueron el referente obligado en los intentos por replicar ese estilo de desarrollo en los espacios rurales (agroindustria y desarrollo tecnológico)”* (Herrera, 2013:139).

El crecimiento poblacional y la migración, promovieron una gran movilidad de la población rural a las grandes ciudades y a los Estados Unidos, lo que se reflejó en el tamaño de estas, sobre todo de la ciudad de México, que alcanzó el millón de habitantes en el año de 1930, considerándose la primera ciudad metropolitana en el país (Sobrino en Cabrero, 2011). El fenómeno de la migración en este periodo es significativo, se denota una gran movilidad y las condiciones de localización de algunos centros de población, permitieron nuevamente florecer con la introducción de este sistema carretero, que enlazaba a la capital del país con las principales ciudades configurando así un nuevo territorio urbano. *“Entre 1940 a 1950, la ampliación del crédito agrícola, la expansión de la infraestructura física, principalmente en energía eléctrica y carreteras, favorecieron la rápida urbanización del noroeste y norte del país”* (Unikel 1976:42)

En el ámbito rural, las regiones beneficiadas contaban ya con grandes obras de infraestructura agropecuaria, hidráulica y maquinización para el campo, lo cual beneficio en este sentido el aspecto económico de estas localidades, pero no se contempló los aspectos sociales y culturales de las mismas, y es a partir de los años setentas cuando surge un nuevo concepto para planear el desarrollo rural y es el llamado Desarrollo Rural Integral⁹ (DRI) cuyo objetivo era encontrar un equilibrio armónico del desarrollo rural. Fue en 1976 con la Ley General de Asentamientos Humanos que se institucionaliza un sistema de planeación urbana para el país, con la finalidad de ordenar, conservar y fomentar los asentamientos humanos del mismo.

Con ello se promovió la realización de los planes o programas urbanos como principal instrumento de planeación en diferentes ciudades, pero bajo un enfoque físico espacial. *“La orientación físico espacial como enfoque dominante redujo paulatinamente a la planeación urbana mexicana, al tratamiento específico de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad, sin considerar que esta es un fenómeno complejo y multidimensional”* (Chaparro, 2009:59). Los intentos por controlar y ordenar los distintos asentamientos humanos del territorio se realizaron a finales de los 70’s y principios de los 80’s, sin embargo, la población seguía creciendo y la demanda de suelo en la ciudad fue cada vez mayor, rebasado todo intento de planeación. *“La planeación como idea maestra de la modernidad (Friedmann, 1992:81) tuvo como objetivo crear una sociedad mejor, imponiendo sobre la dinámica de las fuerzas sociales una importante carga racional, bajo el supuesto de que conocer tenía por objetivo prever”* (Chaparro, 2013 :503).

⁹ Desde que aparece en escena el desarrollo rural integral, considerado desde sus inicios como una estrategia global en el sentido de abarcar los aspectos socioeconómicos, técnicos, productivos, culturales, formativos y de organización, y una vez que es adoptado por la mayoría de las agencias públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, pasa inmediatamente a ser objeto de un sinnúmero de interpretaciones y, como era de esperarse, desde entonces ha estado en el centro de los más enconados debates (Cabello, 1991 en Herrera, 2013).

La extensión física de las ciudades fue absorbiendo asentamientos rurales cercanos a la gran ciudad, lo cual originó todo un continuum urbano¹⁰ y la transformación de una gran ciudad a zona metropolitana¹¹. Ante este crecimiento desbordado de las grandes ciudades, se promovió la descentralización urbana como estrategia para impulsar otros centros de población en este caso a las ciudades medias con el programa de las 100 ciudades¹², cuyo propósito fue fortalecerlas dotándolas del equipamiento e infraestructura urbana necesarias para su desarrollo, más no se previó el impacto que algunas de ellas iban a tener a media no y largo plazo, al absorber mayor población de la esperada. En el ámbito rural hubo la propuesta del programa nacional (CIRs) Centros Integradores Rurales, los cuales pretendían detonar con la dotación de infraestructura y equipamiento ciertas regiones estratégicas del país, para brindar los servicios necesarios a los asentamientos humanos dispersos, pero poco se sabe de su implementación y eficacia, al no tener mayor impacto en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales.

A finales de los años 90's México entra al Tratado de Libre Comercio (TLC) y abre sus fronteras al mercado global, lo cual repercutió en la configuración y transformación de los asentamientos humanos del país. Considerando que a inicios del siglo XX el escenario era eminentemente rural, es a finales de este cuando se muestra lo contrario, donde la diferencia entre el ámbito urbano y rural se torna más difusa, el impacto urbano en el medio rural cada vez es más notorio por la evolución de los medios de comunicación y el transporte.

Por otro lado, las intervenciones promovidas por los desarrolladores inmobiliarios o el mismo estado, han acelerado este proceso de transformación del medio rural a urbano, sobre todo en aquellos espacios cercanos a la ciudad¹³. *“Es así como transcurre el siglo xx, en torno al debate sobre los destinos de la sociedad rural campesina e indígena en escenarios de construcción de un Estado-nación, basado en instituciones y en un modelo de desarrollo-civilizatorio marcado por el dominio del enfoque capitalista-modernizador, y las resistencias creadas en torno a ello en los territorios rurales de México”.*(Herera,2013:137).

Así la concentración urbana de la ciudad es opuesta a la dispersión del medio rural, a su forma de vida y cultura, lo cual se refleja en la concepción del espacio físico y su economía. La ciudad presenta sus problemas específicos como alta densidad, congestionamiento, crisis ambiental, entre otros. Mientras que el medio rural se enfrenta a problemas como falta de servicios y equipamiento, así como de buenas vías de comunicación cuya causal es generalmente su dispersión.

¹⁰La teoría del continuum urbano rural señala que en un extremo se encuentran las localidades netamente rurales y en la otra las localidades completamente urbanas, y la relación entre ambos es un continuo proceso de cambio, sin existir un límite que marque el paso de un estado a otro (Ducci, 1995:38)

¹¹ Una zona metropolitana es un conglomerado territorial que incluye los municipios completos , en los que existe una ciudad central y asentamientos humanos unidos físicamente a esta, o que mantienen ciertos vínculos de interrelación con dicha ciudad central (véase en Sobrino 2003, citado en Cabrero 2011: 71)

¹² Programa implementado por la SEDESOL en 1992.

¹³ Esta tendencia a la urbanización del espacio rural ha generado en la ciencia urbana nuevos conceptos para categorizar los fenómenos que se manifiestan en el inter de lo urbano y lo rural como son: la suburbanización, la rururbanización, localidades semirurales.

El México del siglo XXI muestra un escenario eminentemente urbano, como resultado de una serie de decisiones políticas y económicas que han llevado a concentrar los recursos en las ciudades. *“México ha alcanzado un alto grado de urbanización; en 2010 el 72.3 % de la población vive en zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos, que a lo largo de los siglos XX y XXI han ido configurando el sistema que articula al territorio nacional”* (SUN; 2012:9). La ausencia de una política destinada a planificar y ordenar el territorio rural es notoria, ya que el sistema urbano nacional solo se centra en el medio urbano. Estas diferencias en el territorio se traducen en desigualdad, marginación y pobreza, que se agudizan más en las zonas rurales sobre todo en aquellas que están más dispersas.

Por lo tanto, dos de los grandes problemas que enfrentan actualmente los asentamientos humanos en el país en materia de planeación territorial son: la gran concentración urbana en algunas ciudades y la dispersión y marginación de otras, aunado a esto la crisis ambiental que se vive a nivel mundial. El suelo urbano ha quedado regulado por los intereses del mercado, dejando en entredicho el papel de la planeación, que en principio fue un organismo de control hasta considerarlo como un instrumento técnico, subordinándolo a los intereses económicos y políticos. *“Es evidente que además de su carácter normativo, la práctica de la planeación urbana en el país ha estado condicionada por su marcado carácter sectorial, al estar subordinada a las medidas adoptadas desde las esferas de la decisión política vinculadas básicamente con la planeación económica y social”*(Gutiérrez, 2013:503).

Esto ha promovido un desarrollo desigual enfocándose básicamente a satisfacer la demanda de la ciudad, mientras los espacios rurales estuvieron excluidos de la política de desarrollo territorial. *“Durante los años recientes, ha prevalecido en México una política territorial prácticamente unitaria de apoyo a las ciudades. Sin embargo, esa política resulta limitada ante circunstancias crecientemente complejas que incluyen las variables económica, social y ambiental. En la actualidad, la experiencia de México, y de muchos otros países, obligan a adoptar un enfoque sistémico que articule el desarrollo urbano con el rural”* (Diario oficial: 2, 30/12/14).

Esta forma de construir el hábitat sea urbano o rural, ha llevado a una crisis de la planeación integral del territorio, así como dificultades para su gestión e implementación, la cual se hace tediosa por los muchos actores e intereses que intervienen. En este sentido, existe una falta de control sobre el territorio, lo que nos lleva a tener asentamientos humanos cada vez más vulnerables al cambio climático. El impacto que ha generado este tipo de fenómenos es cada vez más catastrófico, donde la pérdida de vidas humanas es una constante, las ciudades o poblaciones no han sido preparadas para ello, por lo que los asentamientos humanos son cada vez más vulnerables a ciclones, huracanes, tornados, terremotos, tsunamis, etc.

La preocupación por los problemas ambientales a nivel mundial empezó desde 1984 en la Comisión de Brundtland¹⁴, y es en la Cumbre de Río cuando los conceptos y principios sobre el desarrollo sustentable se establecen. *“El desarrollo sustentable es la integración de los aspectos económicos,*

¹⁴ Comisión de la ONU presidida por la entonces ministra del Medio Ambiente de Noruega, Gro Harlem Brundtland, a finales de los años ochenta, emite sus conclusiones y expone un diagnóstico preocupante sobre el estado del planeta en su dimensión ambiental (Bazant,2009:59)

sociales y ambientales a fin de producir bienes y servicios, pero a la vez preservar la diversidad y respetar la integridad funcional de los ecosistemas, minimizando su vulnerabilidad y compatibilizándolos con los ritmos de recarga naturales con los de la extracción requeridos por el propio sistema económico” (Bazant, 2006:60). En este sentido, se observa que la política internacional por un lado reconoce el daño que se ha hecho al medio natural, pero por el otro promueve la política económica del consumo, bajo el dominio del mercado que se contrapone en todo sentido con la política ambiental. *“Prueba tangible de lo anterior es la situación en las ciudades mexicanas que han entrado al mundo de la competitividad y el desarrollo, registrando procesos acelerados de descomposición y deterioro urbano y ambiental”* (Chávez, 2013:26).

Estos procesos trastocan el medio rural, por un lado, con la demanda de suelo, con la construcción de nuevos desarrollos habitacionales y comerciales, y por el otro, con la explotación de los recursos naturales. En el medio rural dónde radica 22% de la población mexicana, se manifiesta un proceso de transformación rural tanto económica, demográfica, cultural y ambiental, que se ve influenciada cada vez más por un medio urbano. *“La transformación rural es un proceso de cambio social integral mediante el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen su dependencia de la agricultura, llegan a ser dependientes de lugares distantes en materia de comercio y en adquisición de bienes, servicios e ideas se mueven de aldeas o rancherías dispersas a pueblos o pequeñas y medianas ciudades”* (Berdegué, 2014:3). Esta transformación influenciada por los medios de transporte y las comunicaciones permite formar funcionalmente un sistema urbano rural, el cual conecta desde las más pequeñas rancherías hasta la ciudad más grande.

En 2012, con el cambio de gobierno federal se retoma nuevamente impulso a la planeación no solo urbana sino territorial, formándose así la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual tiene por objetivo *“ encargarse de proporcionar certeza jurídica a la tenencia de la tierra de la población objetivo, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y al desarrollo agrario integral”*. La amplitud de funciones que está secretaria ejerce, va desde establecer elementos de control territorial hasta jurídicos, bajo planes y programas que impulsan desde la vivienda hasta el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 (PNDU), el cual tiene por objetivo: *“establece seis objetivos que promueven la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable e inteligente. Este nuevo modelo busca fomentar un crecimiento ordenado de las ciudades para hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social”* (Diario oficial, 30/04/2014).

El fortalecimiento de esta institución permitiría consolidar la planeación del territorio, siempre y cuando se tengan los recursos necesarios para su operación que van desde humanos hasta financieros, así como una verdadera planeación del desarrollo donde se cumpla no solo la aplicación, sino todo un proceso de seguimiento, ejecución y evaluación. Cabe destacar que la SEDATU tiene una visión más amplia de la planeación que es la territorial: *“Durante los años recientes, ha prevalecido en México una política territorial prácticamente unitaria de apoyo a las ciudades. Sin embargo, esa política resulta*

limitada ante circunstancias crecientemente complejas que incluyen las variables económica, social y ambiental. En la actualidad, la experiencia de México, y de muchos otros países, obligan a adoptar un enfoque sistémico que articule el desarrollo urbano con el rural” (diario oficial, 30/12/2014). En este sentido, dentro de los programas marcados por la SEDATU, llama la atención la tendencia a urbanizar el territorio rural con el programa “fomento a la urbanización rural”, bajo la premisa que el desarrollo de las ciudades solo se puede alcanzar si estas se urbanizan, es decir “urbanizar es desarrollo”. Esta tendencia a la urbanización es marcada por la política internacional y sus organismos correspondientes, en donde se hace hincapié a las ventajas que esta ofrece en el desarrollo de la ciudad, como es: “el aumento de la productividad, la fluidez de los mercados de trabajo y un mayor acceso a los mercados” (Banco Mundial, 2009:3).

Esto nos lleva a pensar como a través de una directriz global, el Estado puede interpretar mediante una política nacional el ordenamiento de su territorio, bajo acciones y programas que garanticen la operatividad del Mercado. En este mismo sentido, los programas y políticas internacionales emitidas para protección al medio ambiente¹⁵ han apuntado a preservar, proteger y conservar los recursos naturales como vía para lograr la sustentabilidad, y se han inclinado a incorporar en la agenda pública el problema de los efectos del cambio climático y la pobreza en la sociedad. Así cada país miembro de estas organizaciones internacionales implementa acciones y políticas que atiendan dichos problemas. A raíz de los concurrentes fenómenos naturales que han impactado durante este periodo en distintas zonas del país se ha remarcado la necesidad de recurrir al Ordenamiento Territorial: *“De igual manera y dada la demostrada vulnerabilidad del país por efectos de los fenómenos naturales, donde los asentamientos humanos asentados en zonas de riesgo aumentan su vulnerabilidad, el ordenamiento territorial se debe constituir, como un instrumento estratégico para garantizar escenarios de sustentabilidad” (Diario Oficial, 2013:2).*

Los programas específicos que se han creado para tal fin tienen la función de prevenir, responsabilizar y atender la situación de vivir en zonas de riesgo, bajo directrices para la reubicación de los asentamientos humanos, como son los programas de “Prevención de Riesgos de los Asentamientos Humanos (PRAH)” y “Programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo”¹⁶. La Prevención de Riesgos tiene como tarea principal, identificar las zonas de riesgo de cada una de las entidades y los asentamientos humanos a manera de diagnóstico, mientras que el segundo programa, va enfocado a la acción que debe efectuarse una vez detectada la zona de riesgo, y los procesos para la gestión de los recursos y presentación del proyecto de reubicación. Viéndose a la reubicación como un simple trámite para la ejecución de un proyecto, más no como el proceso complejo que los contiene.

¹⁵ Algunos de estos programas a nivel internacional son: El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), El programa Man and Biosphere (MAB) de la UNESCO, La conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, El programa Integral de Educación Ambiental de la UNESCO, el informe de Brundtland, El Congreso Internacional de Moscú en 1990, La Conferencia de Río en 1992 Consultado en: <https://prezi.com/sb52scumisa7/programas-internacionales-para-la-proteccion-del-medio-ambiente/>

¹⁶ Programa emitido en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de diciembre de 2013.

La intención de institucionalizar a la reubicación como parte de un fenómeno importante dentro de la ordenación del territorio, puede ser un paso para atender esta problemática, pero al no estar contemplada dentro de una planeación integral podría perder la oportunidad de mejorar la calidad de vida de estas personas, y centrarse solo en la producción de formas territoriales emergentes¹⁷ para atender a los afectados o en su defecto para disponer de los recursos naturales, debido a la presión económica que existe para el aprovechamiento de los mismos, como lo es: la extracción de minerales, nuevos desarrollos turísticos y urbanos, así como la disposición de agua para la producción de energía, por mencionar algunos. Estos megaproyectos urbanos necesitan de suelo y son una realidad en los asentamientos humanos del siglo XXI. Identificamos cuatro grandes factores que han motivado desde la época colonial, la transformación de los asentamientos humanos en los México, los cuales algunos de ellos han sido una constante en los distintos periodos y estos son: la política económica, el proceso de urbanización, la planificación del territorio y la vulnerabilidad social y ambiental.

La política económica nacional que apunta a la internacionalización, dónde la urbanización y grandes proyectos de infraestructura como sinónimo de progreso, han provocado que se implementen programas o acciones bajo esa tendencia, sin una política clara al respecto, interviniendo espacios con proyectos que no han funcionado y han sido rechazados por la población. “*Tal es el caso del campo de golf en Tepoztlán (1995), el conflicto generado en Atenco-Texcoco ante la propuesta de construir un nuevo aeropuerto (2001-2002), la presa la Parota (2002-2008), la presa Zapotillo (2005- a la fecha), la cuarta etapa del sistema Cutzamala (1997- a la fecha) por mencionar algunos (Domínguez, 2014:19).*”

Nuevos procesos de urbanización se observan en el territorio, que se manifiestan en la expansión de la ciudad o en la intervención de zonas rurales, donde la dicotomía entre lo urbano y lo rural pareciera perderse, formando zonas de transición. Estas zonas de transición conforman nuevos patrones de crecimiento o de ocupación del espacio, denominándolas como zonas suburbanas, periferias, poblaciones semirurales o en nuestro caso de estudio las Ciudades Rurales. La tendencia a la urbanización es inminente y los procesos de transformación cada vez son más acelerados, el avance tecnológico y comunicación han permitido conectar cada vez más espacios más alejados, promoviendo el cambio.

La planificación del territorio, el papel que ha tenido la planificación urbana en el país, ha marcado aún más las diferencias estructurales entre un ámbito y otro, sirviendo como instrumento de una política económica más que ser democrática y objetiva, sus metas ha sido de corto alcance supeditados a los periodos de gobierno.

La vulnerabilidad ambiental que a partir de un crecimiento descontrolado ha propiciado la invasión de suelos no aptos para el desarrollo de los asentamientos humanos, lo cual los mantiene en constante riesgo cuando un fenómeno natural de gran magnitud trastoca su territorio, o *la vulnerabilidad social*,

¹⁷ Según López, a partir de la política pública se están construyendo nuevas formas de intervención del territorio emergentes hacia lo que denomina un “nuevo urbanismo rural”, que parten de solucionar problemas de riesgo, dispersión, pobreza y marginación como son las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas (López,2011:122).

cuando por factores de seguridad las personas tienen que trasladarse a otras localidades para salvaguardar su integridad, lo que ha propiciado un constante desplazamiento de la población, y un impacto tanto en las localidades que se abandonan como en aquellas que reciben a la población.

1.2. La perspectiva del desarrollo a partir de la planificación del territorio

El desarrollo es un término que surgió a finales de la segunda guerra mundial, y es sinónimo de progreso, donde a través del Estado se pretende regular las condiciones económicas y sociales en las sociedades avanzadas¹⁸. Según Llanos, en principio fue a través de las regiones como se pretendía implementar las acciones de las políticas destinadas para tal fin, las cuales fueron tipificadas para ordenar y planear el impulso del desarrollo en los estados nacionales clasificándolas en regiones homogéneas, polarizadas y plan¹⁹. *“La influencia de la perspectiva económica durante el desarrollismo se apoyó en las diferencias regionales para avanzar en un proceso orientado a la homogeneidad que permitiera que a sociedad tuviera el mismo acceso al beneficio del desarrollo económico y social”* (Llanos 2012: 211).

En este sentido, el desarrollo regional tuvo un gran auge dentro de la planeación del territorio, y fue hasta los años setentas del siglo pasado cuando las condiciones sociales empezaron a cambiar a raíz del avance técnico-científico y la producción, lo cual modificó los patrones de crecimiento de la ciudad y de los asentamientos humanos. Surgen así, los primeros cuestionamientos hacia el estado de Bienestar y al Estado por parte de la política neoliberal, quienes no veían los resultados esperados para alcanzar dicho crecimiento y desarrollo, sino por el contrario, veían que las diferencias regionales ocasionaron desigualdades regionales²⁰ las cuales fueron cada vez más marcadas. *“El crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo, surge en puntos o polos de crecimiento de finales variables para el conjunto de la economía”* (François Perroux 1995 en Benko, 1998).

El propósito económico del desarrollo regional como eje fundamental del desarrollo, dio como resultado una crisis en la planeación regional y por ende en la planeación del territorio, tanto en países desarrollados y con mayor razón en los países en desarrollo. Dicha crisis se manifiesta con la sobre explotación de los recursos naturales, el deterioro ambiental del medio rural y urbano, una gran concentración urbana, el deterioro social, cultural y ambiental por mencionar algunos de los graves problemas a los que hoy nos enfrentamos.

Según Benko, esta crisis permitió que el concepto de desarrollo cambiara y tomara otra postura desde lo local, bajo diferentes etiquetas, llamándose así como desarrollo endógeno, desarrollo territorial, desarrollo desde abajo, desarrollo comunitario, desarrollo auto centrado o incluso desarrollo agro

¹⁸ El término surgió en 1945, siendo una de las principales prioridades de las Naciones Unidas que busca mejorar el bienestar de las personas. Dicho concepto ha ido cambiando con el tiempo y actualmente se menciona como Desarrollo Sostenible el cual fomenta la prosperidad y las oportunidades económicas, un mayor bienestar social y la protección al medio ambiente. (ONU, en <http://www.un.org/es/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/>)

¹⁹ Clasificación propuesta por Jackes Boudeville (1965:18)

²⁰ Las desigualdades regionales se refiere a la distribución diferencial de los recursos en las regiones, los cuales se ven reflejados en mayor ingreso, dotación de infraestructura y servicios dando como resultado mejores condiciones de vida de una sociedad en comparación con otra.

metropolitano. *“Bajo una visión territorial del desarrollo se priorizan acciones desde lo local, con la apuesta en el valor de los recursos locales con la participación de la población, integrando el medio económico, social, cultural y político”* (Benko, 1998: 94). Es así como surge el interés de planificar el desarrollo a partir del territorio: *“Lo interesante es comprender como la economía global enraíza sus múltiples formas, en las estructuras territoriales históricas, como permanentemente lo global se nutre de lo local transformándolo”* (Pierre Veltz, 1996 en Benko 1998:96).

Esta visión del desarrollo a partir de la planificación del territorio tiene una connotación más amplia que el físico espacial, también considera todos los elementos muchas veces intangibles que influyen en la conformación del mismo, como son las relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales de la sociedad que se trate. *“El ordenamiento territorial, como disciplina y como instrumento de política pública, está asociado con la forma actual de concebir el territorio, mismo que tiene sus raíces en la historia del pensamiento económico con un sentido de estrategia y defensa de los recursos físicos existentes, así como de apropiación de las fuentes naturales de riqueza”* (Delgadillo, 2008:48). Así la planeación del territorio se implementa como un instrumento que pretende alcanzar el desarrollo, a partir de una planificación racional de los recursos y acorde con la sociedad, bajo el conocimiento de sus potencialidades y el reconocimiento de que todo territorio tiene, en una sociedad participativa que debe tomarse en cuenta en la toma de decisiones.

1.2.1 Ciudad, Región y Territorio

En este apartado se explica los conceptos de Ciudad, Región y Territorio, términos usualmente empleados en el urbanismo y en los estudios urbanos regionales, como parte del cuerpo teórico metodológico para explicar la realidad que se manifiesta en los distintos asentamientos humanos.

La Ciudad

La Ciudad como máximo invento del hombre se ha transformado a lo largo del tiempo, y surgió a raíz de un conjunto de viviendas aisladas que conformaron un pequeño conglomerado, hasta convertirse en una gran ciudad, tal ha sido su tamaño que incluso llega a absorber a otras ciudades cercanas hasta formar lo que hoy denominamos megalópolis²¹. La escala, el tamaño, la forma y la función permiten categorizarla para su estudio y análisis, sea para intervenirla o simplemente teorizarla. La Ciudad se formó desde que el hombre se hizo sedentario e inicio un sistema de producción muy rudimentario que no solo le permitió subsistir el mismo, sino que con el excedente pudo ofrecer su producto a otros miembros de la comunidad, por medio del trueque y con ello iniciar posteriormente la comercialización. *“...Las ciudades empezaron a existir a raíz de la revolución agrícola de los tiempos neolíticos hace unos 12,000 años”* (Gibson, 1981:18).

La concepción de la Ciudad de antaño no es igual que la Ciudad actual, en cuanto a forma, tamaño y función, muchas condiciones son las que han permitido su transformación, desde el modo de

²¹ El termino megalópolis fue acuñado en 1960 por el geógrafo francés Jean Gottmann. La idea de considerar a una gran aglomeración interurbana como una nueva unidad de estimación geográfica (Thenon, 2008: s/pág.) Consultado en: <http://eduardothenon.blogspot.mx/2008/07/la-era-de-las-megalpolis.html>

producción, la evolución de los medios de comunicación y transporte, el avance de la ciencia y las condiciones del ambiente. “... Sin embargo, el desarrollo y el crecimiento económico, no se genera en todas partes y al mismo tiempo. Los mercados favorecen algunos sitios y dejan de lado a otros” (Garrocho, 2013:28). Esta diferencia hace que algunas ciudades o localidades, tengan mayor dinamismo que otras, y por lo tanto, resulten atractivas para la población, motivando con ello la inversión en infraestructura y su crecimiento urbano.

¿Qué es la Ciudad?

No existe un concepto universal sobre lo que es la Ciudad, esto debido a que los teóricos que han trabajado sobre el tema lo ven desde diferentes aristas visualizándola como un objeto de estudio, desde su perfil urbano, social, económico, geográfico, político o ambiental. En este apartado revisaremos algunos de los conceptos utilizados para la descripción de la Ciudad, desde una visión clásica hasta las más recientes con la finalidad de establecer un criterio de como el concepto ha evolucionado al igual que lo ha hecho la Ciudad; sin embargo, esto no quiere decir que los conceptos anteriores no sean válidos, sino que describen en su momento a la Ciudad bajo un entorno diferente al actual. “Una ciudad es un grupo de personas y un número de estructuras permanentes dentro de un área geográfica limitada, organizada de tal forma que facilite el intercambio de bienes y servicios entre sus residentes y otras ciudades” (Gibson, 1981:19)

El primer parámetro utilizado en México para la definición de la Ciudad es el estadístico, en relación al número de habitantes, siendo esta mayor a 50 mil habitantes. El resto es considerado como centros urbanos o localidades mixtas y rurales. En términos de operatividad y para el entendimiento de los diferentes tamaños de la ciudad planteados en el Sistema Urbano Nacional (SUN), mostramos en la tabla 2 su clasificación y los rangos de cada una de ellas:

Tabla 2
Parámetros establecidos para delimitar el tamaño de la ciudad en México

Tamaño de ciudad ²²	Delimitación en número de habitantes ²³
Centro urbano	15,000 a 49,999
Ciudad pequeña	50,000 a 99,999
Ciudad media	100,000 a 499,000
Ciudad intermedia	500,000 a 999,000
Ciudad grande	1'000,000 a 5'000,000
Mega ciudad	20'000,000 o más

Fuente: CONAPO, 2012. ONU-HABITAT-2011.

²² Categorización definida por CONAPO en Sistema urbano Nacional 2012.

²³ Parámetros utilizados en el Sistema Urbano Nacional de México, en “El Estado de la ciudades de México 2011”, ONU HABITAT, México DF.

Región

La Región es un término referido generalmente a la delimitación geográfica de un determinado territorio, que comparte ciertas características similares ya sea físicas, económicas, geográficas, sociales, políticas o naturales de otros entornos, conformando así una unidad homogénea; pero desde una visión económica: *“La Región, a diferencia del Territorio nacional, no tiene fronteras en el sentido económico. Los intercambios de bienes y servicios se realizan sin tomar en cuenta las fronteras regionales. Las personas, las mercancías, los capitales y las ideas pueden circular libremente en la región”* (Polése, 1998:148). Sin embargo, el concepto de Región ha sido uno de los grandes motivos de discusión de varios teóricos y data desde el siglo XVIII, pero es en los siglos XIX y XX cuando los geógrafos, junto con los economistas y los politólogos, manifiestan mayor interés en dicho concepto y en hacerlo operativo (Espejo, 2003). En principio se tenía una connotación referida a la Región natural para posteriormente dar paso a una Región económica, que daba cuenta de los procesos de cambio de una nueva geografía que se estaba gestando a partir de un desarrollo económico regional. Surge así la ciencia regional, siendo Isard el precursor de ello definiendo a la Región funcional como: *“simple generalización del espíritu, asignando una gran importancia a un análisis detallado de estructuras y flujos que caracterizan una porción del espacio considerado”* (Benko, 1998: 22).

Bajo una descripción muy generalizada y limitada del concepto de Región, Isard inicia una discusión sobre dicho término, que posteriormente se desarrolla bajo diferentes enfoques, sin embargo, da la primicia de su relación con el espacio. La visión económico espacial distingue tres tipos de región, propuestos por Boudeville, Perroux y Richardson los cuales son: La región homogénea, la región polarizada y la región plan o programa²⁴ (véase tabla 3).

Tabla 3
Tipos de región desde la visión económica espacial

REGIÓN	DEFINICIÓN
HOMOGENEA	Unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político
POLARIZADA	Denominada también nodal, hace referencia a unidades territoriales definidas a partir de la interdependencia funcional y la densidad de flujos entre sus elementos. El sistema se organiza mediante un polo central.
PLAN O PROGRAMA	Es aquella que se define en cuanto a criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias.

Fuente: Consultado en: <https://es.slideshare.net/mgaviria1962/el-concepto-de-region>

²⁴Según Llanos, la región homogénea es de inspiración agrícola, la región polarizada de inspiración industrial y comercial, y región plan de inspiración retrospectiva (Llanos, 2012:210).

Otras clasificaciones que se le han dado a la Región, parten desde del área o disciplina que desea estudiarse, así podemos encontrar regiones culturales, históricas, urbanas y económicas, entre otras más que pudieran identificarse. Por ejemplo, para Vila (2013:14, 16,20) la Región puede también clasificarse como:

- Región política: son los marcos políticos, es decir, las áreas estatales limitadas por sus fronteras, van a constituir las divisiones dentro de las que va a efectuarse las presentaciones o descripciones geográficas. Suele partirse, en efecto, de los nuevos reinos renacentistas o de aquellas agrupaciones de unidades políticas - condados, por ejemplo- que presentan una cierta unidad de soberanía
- Región natural: Este concepto de región natural ha tenido importancia en la geografía contemporánea, dándole un claro carácter científico en el sentido de intentar ser una disciplina explicativa permitiendo las conexiones entre el hombre y la naturaleza.
- Región geográfica: parte, en forma más o menos explícita, de un área caracterizada por la combinación, en los procesos y en el territorio, de determinados hechos físicos, bióticos y humanos.

Por su parte Lajugie describe a la Región como: *“un área geográfica que constituye una entidad que permite a la vez, la descripción de fenómenos naturales y humanos, el análisis de los datos socioeconómicos y la aplicación de una política. Se fundamenta en dos caracteres principales: homogeneidad e integración funcional, y concluye a la vez en el sentimiento de una solidaridad vivida y en las relaciones de interdependencia con los otros conjuntos regionales y del espacio nacional e internacional”* (Benko, 1998:23). El concepto de Región económica impulsado por las sociedades liberales modernas a mediados del siglo XX, fue acuñado por el Estado como la clave para lograr el desarrollo, que bajo la implementación de las políticas públicas ha apuntado al desarrollo. *“A través de la región el Estado pretendió demostrar que la igualdad podría ser accesible a través de la homogeneidad económica y social, dando impulso al desarrollo”* (Llanos, 2012:211).

Sin embargo, para Llanos en la actualidad el termino de Región se ha visto limitado por el gran avance tecnológico, la mundialización económica y las políticas neoliberales, que han modificado las relaciones socioculturales dónde no se puede limitar a una región a un espacio determinado, surgiendo así nuevos conceptos sobre la región como “regiones abiertas” o “regiones ganadoras”. *“Así, frente a la velocidad en la que se vieron envueltos los procesos de producción y la comunicación en el mundo, la región como concepto teórico, que muestra las relaciones sociales entre los seres humanos y la naturaleza, ya no lograba descifrar las nuevas relaciones que fueron desplegándose a ritmo vertiginoso”* (Llanos, 2012:212). Sí analizamos lo anterior, vemos lo difícil que puede resultar definir en la actualidad a una Región, ya que podemos hablar de espacios homogéneos cada vez más complejos, e incluso imperceptibles a la vista, dentro de una escala global bajo una recomposición económica y tecnológica, que va configurando una nueva geografía mundial.

Territorio

El Territorio es un término que denota espacialidad, es decir, su interpretación ha sido referida a interpretar los diferentes fenómenos que se manifiestan en un determinado espacio geográfico. Aunque en principio el concepto era muy utilizado por los geógrafos, actualmente muchas disciplinas como la sociología, la antropología, la economía, etc. recurren a ella para un mejor entendimiento de sus estudios. *“Como todo concepto, el territorio ayuda en la interpretación y comprensión de las relaciones sociales vinculadas con la dimensión espacial; va a contener las prácticas sociales y los sentidos simbólicos que los seres humanos desarrollan en la sociedad en su íntima relación con la naturaleza, algunas de las cuales cambian de manera fugaz, pero otras se conservan adheridas en el tiempo y el espacio de una sociedad”* (Llanos, 2010: 208).

El Territorio visto desde su funcionalidad, es el soporte de todas las acciones efectuadas por el hombre que desde sus orígenes ha venido transformando, es pues, todo lo que contiene el medio físico y natural, lo urbano y lo rural, lo social, lo económico y lo cultural. *“En ese sentido, el territorio no es solamente una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica (relieve, condiciones ambientales, biodiversidad). Es, sobre todo, un espacio construido socialmente, es decir, histórica, económica, social, cultural y políticamente”* (Sosa, 2012:7). Por otro lado, el Territorio se distingue por una configuración heterogénea, donde se albergan diferentes tipos de ecosistemas, relieves, vegetación y climas, lo cual da origen a las distintas regiones naturales del planeta. *“Sera a través de él que se describirán las características que guarda la superficie terrestre sobre la que descansa la acción de los seres humanos”* (Llanos, 2010:209).

El Territorio denota poder y distribución, lo cual se manifiesta en la lucha por los recursos que en él se contienen y la apropiación de los mismos, y esto data desde que el hombre se volvió sedentario y con ello formo un sentido de pertenencia sobre su vivienda, la aldea y su entorno. La lucha por la posesión de estos recursos es hasta la fecha una constante, y ha traído grandes consecuencias para la humanidad, desde guerras entre distintas naciones, hasta conflictos internos por poseerlos. Es por ello, que el concepto de Territorio adquiere en la actualidad significancia, ya que no sólo se centra en la cuestión espacial, sino que también trata de dar una explicación de los acontecimientos que se manifiestan en él, dejando a un lado el concepto de Región el cual como hemos mencionado anteriormente se ha visto limitado para su explicación. *“El territorio es un concepto más flexible, no sólo continua representando el soporte geopolítico de los estados nacionales, sino que dicho concepto constituye una manifestación más versátil del espacio social como reproductor de las acciones de los actores sociales”* (Llanos 2012:213). Esto le ha permitido una mejor comprensión de la realidad, que bajo una visión interdisciplinaria permite explicar los diferentes fenómenos que se manifiestan en nuestra vida cotidiana bajo la relevancia espacial que la caracteriza.

1.2.2 El ámbito urbano regional en México

La configuración del territorio mexicano es el resultado de una serie de decisiones a corto plazo, es decir, la planeación regional y urbana siempre se ha visto limitada a los periodos de gobierno, lo cual no permite establecer objetivos a largo plazo, necesarios para consolidar un proyecto de nación. Sí bien es cierto que la planeación urbana se institucionalizó en 1976 con la Ley General de Asentamientos Humanos, su proceso de intervención tiene bases desde sus inicios como sociedad, bajo un sistema de ciudades prehispánicas y coloniales. *“Durante los siglos XVI y sobre todo en el XVII se conformó el incipiente sistema de ciudades, que privó durante la colonia”* (Moreno en Cabrero, 2011:24) basados generalmente en la extracción minera y la producción agrícola, formando regiones económicas que se basaban en la comercialización de sus productos en las ciudades centrales como la ciudad de México y Guadalajara, siempre sirviendo a los intereses de la corona y sus allegados.

Para el análisis urbano regional retomaremos algunos de los principales autores que han estudiado dicho tema como son Unikel (1976), Garza (1986), Sobrino (2011), y los antecedentes de la Planeación Regional y Urbana en México mencionados por la SEDATU (2016), las cuales son complementados por el análisis a los planes de desarrollo de los gobiernos federales, y algunos otros autores que desde otra perspectiva analizan el proceso de la planeación y las políticas implementadas en cada una de las etapas analizadas. Se parte de la relación que tiene la política económica con la configuración regional, basándonos en lo que algunos de los autores ya mencionados han trabajado respecto al tema, organizado en seis etapas a las cuales denominamos de la siguiente manera:

- Las primeras acciones en la planeación institucional 1915-1940
 - El auge industrial, modernización y urbanización 1940-1976
 - Planificación urbana regional institucionalizada y la política global 1976-1988
 - La política neoliberal y la ausencia de la planeación urbano regional 1988-2000
 - La transición, federalismo y descentralización, planeación regional focalizada 2000-2012
 - El retorno del desarrollo regional desde un enfoque territorial 2012-2018
- **Las primeras acciones en la planeación institucional 1915-1940.**

En esta primera etapa (1915-1940), coincidimos con Garza (1986:15) en cuanto al periodo de tiempo, partimos del antecedente del México Independiente, posterior a la Revolución Mexicana de 1910 y la culminación del primer periodo de gobierno presidencial, donde los intentos por ordenar y planificar las acciones del Estado se hicieron evidentes. La lucha por controlar el territorio y devolver las propiedades expropiadas a los pueblos indios surgió en 1915 con la Ley de la Reforma Agraria (LRA), siendo Carranza el primer ejecutivo del Estado Mexicano. *“Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de volver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión”* (LRA, 1915:11).

En el aspecto territorial La Constitución de 1917 menciona en sus artículos 27, 115 y 121, algunos aspectos a considerar dentro de la organización del territorio, siendo el artículo 27 quien toca la función social de la propiedad privada: *“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”*. Mientras que el artículo 115, va encaminado a las responsabilidades y facultades que tienen los diferentes niveles de gobierno para administrar el territorio: *“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”* (Ídem, 017:109).

El artículo 121 el cual ya ha sido reformado en 2016, hace mención sobre las limitaciones que tienen los gobiernos sobre las acciones y procedimientos que ejercen dentro de su jurisdicción: *“Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos...”* (Ídem, 2017:121). En este sentido, la intervención del territorio queda regulada bajo la acción jurídica, que está sujeta a las decisiones del poder plasmadas en los planes de desarrollo, que inicia en 1930 cuando se expide la Ley de Planeación General de la Republica, con la finalidad de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de las diferentes dependencias, sin embargo, esto no fue así y sólo se contó con un sistema de información de los recursos básicos del territorio²⁵.

Es en 1934, con el primer plan sexenal del gobierno federal a cargo del Presidente Lázaro Cárdenas del Río cuando la planeación se sujeta a los tiempos de gobierno, así poder y planeación forman un binomio perfecto. *“Referirse al poder como elemento clave para entender y ejercer la planeación urbano-territorial es algo generalmente aceptado por los círculos académicos y profesionales”* (Pérez, 2002:1). En este periodo se impulsó el desarrollo económico del país a partir del desarrollo industrial, bajo un modelo capitalista, cuyos ejes principales fueron: el aprovechamiento máximo de la riqueza natural, mejoramiento de los ingresos de los campesinos y obreros, desarrollo de la industria nacional y el logro de una economía autosuficiente²⁶.

Si analizamos, en 1934 la población económicamente activa se centraba en el sector primario, principalmente en la agricultura con un 70.25%, 14.5% en la industria y el resto 15.25% en comunicaciones, transporte, comercio y minería²⁷. Lo cual nos da una idea de cómo estaba conformado el territorio de nuestro país, eminentemente rural. Según Garza, uno de los mayores impactos regionales que se tuvo en este periodo y que aún prevalece hasta la fecha, es la fundación de 153 colonias agrícolas en el norte del país, dónde se desarrollaron las ciudades de Delicias en Chihuahua y el programa de colonización de La Laguna en el centro de Torreón Coahuila (Garza,

²⁵ Véase antecedentes de la Planeación Regional y Urbana de México, en Modulo I, Marco Jurídico e instituciones de la Planeación Urbana y regional, SEDATU.

²⁶ Para mayor profundidad sobre el tema véase a Montes de Oca, (1999:8).

²⁷ Datos citados en Montes de Oca, (1999:8)

1986:15). Esto propicio una mayor desigualdad regional entre la región del norte y la del sur del país, ya que la región central seguía bajo la concentración de mejor infraestructura y comunicación que prevalecía desde la colonia, y por lo tanto, la que mejores condiciones presentaba para el desarrollo de la industria.

Bajo este análisis el periodo comprendido entre 1915 a 1940, podemos concluir que se sientan las bases de un México moderno, que apunta a la industrialización y a la concentración de la población en algunos puntos del país, principalmente centro y norte. Es un periodo donde predomina la población rural con la tendencia a revertirla bajo el impulso de una política económica más que una política territorial. Se adopta a la planeación por pequeños periodos de gobierno con la creación de muchas leyes e instituciones, que reforzaron el carácter institucional de la planeación.

- **El auge industrial , modernización y urbanización 1940-1976**

En este periodo se consolida el proyecto económico de nación donde el principal motor es la industria, se crean una serie de leyes y programas para tal fin, como lo fueron un Fondo para el Fomento Industrial en 1941, y bajo la misma tendencia de la planeación económica se establece en 1942 la Comisión Federal de Planeación Económica. Sólo por citar algunas de las leyes y programas que se promulgaron en este periodo son: La Ley de Extensión Fiscal para la industria, Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, Comisiones de Cuencas Hidrológicas, Créditos a la Pequeña y Mediana Industria, Programa Nacional fronterizo, Parques y Ciudades Industriales (Garza, 1986:16-17).

Como se dijo anteriormente, la política económica era dirigida a la inversión industrial y agropecuaria por lo que se impulsó la construcción de un sistema carretero nacional, desarrollo energético, irrigación, sistema de comunicaciones, presas y plantas hidroeléctricas y otras obras más. Su localización favoreció el desarrollo de algunas regiones puntuales en el país que hasta la fecha siguen marcando las grandes diferencias contra aquellas que no fueron elegidas. Surge en este sentido la preocupación por parte del gobierno federal de planear las inversiones y el territorio, específicamente en el periodo de Adolfo López Mateos (1958-1964) bajo un programa de Obras Públicas *“con el objetivo de promover y desarrollar localidades y regiones, coordinar e inspeccionar las inversiones federales, de los organismos autónomos y las empresas estatales”* (SEDATU, 2016:14)

Desde la perspectiva urbana regional, se continuó apoyando a la región central y norte del país, que a pesar de que la política apuntaba a la descentralización y a impulsar nuevas regiones, vemos como fue todo lo contrario, ya sea por omisión o corrupción de los actores involucrados, ya que las inversiones se siguieron centralizando, acrecentando más las desigualdades regionales. *“La principal prioridad fue el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales ni reparar en las implicaciones futuras de estos fenómenos”* (Garza, 1986:17). Como argumenta Bassols, surge así una nueva clase de poder político con miras a las inversiones y los negocios: *“Serán entonces las nuevas élites del poder quienes empiezan a trazar nuevas coordenadas de organización del territorio”* (Bassols, 2011:39).

Esto se ve muy marcado en el periodo del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) bajo un proyecto modernizador con la inversión en carreteras, vías férreas, obras públicas, sistemas de riego e impulso del desarrollo turístico como el caso del Puerto de Acapulco (García, 2008:108). También se realizaron los primeros conjuntos habitacionales, se construyó la Ciudad Universitaria entre otros equipamientos de gran impacto. En este mismo tenor, el presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) fue uno de los principales impulsores de las inversiones con financiamiento del exterior para el desarrollo principalmente energía, riego, comunicaciones y transporte (SEDATU, 2016:14). En el periodo del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) se debe destacar la creación de la dirección de Planeación teniendo como uno de sus objetivos la formulación de programas sectoriales de desarrollo regional, bajo la debilidad que nunca fueron del dominio público, lo que llevo a la preparación de planes nacionales de desarrollo (SEDATU, 2016:15). Mientras que en el periodo de Díaz Ordaz (1964-1970) es cuando más presas hidroeléctricas se construyeron en el país. En este mismo periodo pero en 1968, se creó la Comisión de Estudios sobre el Territorio Nacional (CENETAL) el cual consistía en realizar un estudio cartográfico del mismo y estudios sobre los recursos naturales, humanos e infraestructura (SEDATU, 2016:16).

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se incorpora el enfoque territorial a la planeación económica, con una estrategia de desarrollo compartido necesario para alcanzar sus objetivos globales, bajo una política urbano-regional²⁸. En materia urbano regional se nota ya un gran crecimiento de la población urbana que pasa de 4 millones en 1940 a 22.7 millones en 1970, considerando una población total del país de 48.2 millones, lo que implica un grado de urbanización del 47.1% comparado con el 22.1% del periodo anterior (Garza, 2010:34). Se consolida la tendencia a la urbanización del país, la población a pesar de todas estas acciones, migraba hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, que conjuntamente con la explosión demográfica, provocó que las ciudades se extendieran desorbitadamente bajo un crecimiento periférico.

En este periodo se establecieron muchos planes y programas²⁹ para ordenar e institucionalizar al Estado, pero el más importante de todos fue la **Ley General de Asentamientos Humanos**, que marcaría la pauta de la institucionalización de la planeación urbano regional en el país. Podemos concluir que en este periodo se impulsó la industrialización y la concentración urbana en torno a la industria con los primeros desarrollos habitacionales masivos, nuestro territorio mexicano tendió a la urbanización como consecuencia del alto crecimiento demográfico, la estabilidad económica y la modernización del ámbito urbano. En el ámbito rural las intervenciones fueron muy puntuales en el norte y centro del país, continuando con la misma lógica del periodo anterior, bajo el impulso de la inversión agroindustrial, esto dio como resultado que las disparidades regionales fueran más notables entre el campo y la ciudad, y aunque siempre fue parte de los objetivos atender ese problema, nunca se logró, sino por el contrario cada vez se fueron incrementando, ya que por un lado estaban los planteamientos sociales y por el otro, los objetivos económicos y los intereses del poder.

²⁸ Se establece el sistema de información para la programación económica y social y fomenta la comisión de estudios del territorio nacional, también establece planes regionales bajo un criterio sectorial específico (SEDATU, 2016 tomo I)

²⁹ Véase a Garza, 1986:16-20.

- **Planificación urbana regional institucionalizada y la política global 1976-1988.**

En este bloque analizaremos la planeación urbano regional de dos periodos de gobierno presidencial el del Lic. José López Portillo (1976-1982) y el de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el primero porque dio la pauta para iniciar una política global en el país, y el segundo, porque fue quien consolidó dicho objetivo bajo un modelo de importación y de libre mercado.

En el primer periodo, se plantea impulsar los planes de desarrollo regional, con la finalidad de abatir las grandes disparidades del desarrollo entre la gran concentración urbana y la dispersión de la población rural. Se anuncia así el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que conjuntamente con otros planes y programas pretenden ordenar y regularizar el territorio, dando orden jurídico administrativo a los instrumentos para la administración federal. *“El desarrollo regional resultaba una necesidad urgente ante el crecimiento desordenado de las ciudades y regiones del país, ya que su polarización se agudizaba hacia grandes concentraciones urbanas, en contraste con regiones con una población sumamente dispersa. La atención a los desequilibrios regionales conforme un rasgo consustancial en las acciones emprendidas por el Estado mexicano, lo que impulso la institucionalización y la obligación del poder ejecutivo de elaborar planes de desarrollo regional a partir de 1977”* (Delgadillo y Torres, en SEDATU, 2016:22).

Los principales planes o programas que se establecieron en este periodo y que tuvieron su impacto a nivel urbano y regional fueron: la creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Coordinación general del Plan Nacional de zonas Deprimidas y Grupos Marginados, La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, La Comisión Nacional de Zonas Fronterizas y Zonas Libres, Los Planes Regionales, Estatales y Municipales y de Ordenación Territorial de Zonas Conurbadas, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Turismo (SEDATU,2016:20-24).

Bajo una crisis económica, el periodo del presidente Miguel de la Madrid se caracteriza por una desaceleración económica y demográfica, sin embargo, la tendencia a la urbanización continua con una tasa de 1.5%³⁰, y con ello la demanda de servicios, vivienda e infraestructura. Esto no solo afecto el crecimiento demográfico, el cual tuvo una desaceleración, sino también desmotivo las inversiones en el país, hubo una política económica de importación más que de exportación y por lo tanto poca inversión en infraestructura. Se apuntó a una planeación democrática, dándose importancia al medio ambiente, creándose nuevos instrumentos para la planeación, impulsando su descentralización para el desarrollo del país. Los que tuvieron su mayor incidencia en el aspecto territorial son: La reforma al art. 115 Constitucional³¹, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación en 1983 que sustituye a la Ley Planteada en 1930, se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente, se hacen modificaciones a la LGAH en 1983, se instala así la Secretaria de

³⁰ Véase a Garza (2010,34)

³¹ Dicha reforma consiste en delegar a los municipios las atribuciones en materia de administración, dotación de servicios y planeación de desarrollo urbano. Consultado en: Diario oficial de la Federación en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794121&fecha=03/02/1983.

Desarrollo Urbano y Ecología, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDATU, 2016:24-26). La población total del país en 1980 era de 66.8 millones de personas, de las cuales 36.7 millones eran habitantes urbanos, representando un grado de urbanización del 55% del total de la población (Garza, 2010:34). El desarrollo urbano regional, seguía la misma tendencia hacia la urbanización bajo un modelo de concentración urbana en las grandes ciudades, principalmente en la ciudad de México, mientras que el resto 45% de la población se distribuía en pequeñas localidades menores a 2,500 habitantes (Garza, 1986:23), lo que da cuenta del grado de dispersión de la población.

En resumen, la institucionalización de la planeación en un primer periodo, sentó las bases de una planeación normativa que llegó a ser más administrativa que operativa, ya que sólo burocratizó el ejercicio de la planeación, se tuvo una visión más amplia para lograr el desarrollo a partir de una planeación integral, bajo la propuesta del Plan Global de Desarrollo emitido en 1982, que sentó las bases de la planeación regional con miras a una estrategia de integración económica internacional, la cual se consolidó en el segundo periodo, pero con grandes deficiencias por la crisis económica que atravesaba el país. Los resultados presentados en el territorio se resumen en un olvido de la planeación territorial con escaso desarrollo regional, mayor desigualdad, pobreza urbana y rural, migración del campo a la ciudad, dinamismo de las ciudades fronterizas, un crecimiento acelerado de las ciudades medianas y pequeñas sobre todo aquellas cercanas a la ciudad de México, un crecimiento y desarrollo de las ciudades portuarias y turísticas.

La política neoliberal y la ausencia de la planeación urbano regional (1988-2000)

En este bloque se analizan dos periodos de gobierno el de los presidentes Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), ambos del Partido Revolucionario Institucional. Estos periodos de gobierno se caracterizan por la consolidación de una política económica exterior y la ausencia de la planeación del territorio, dejándose al mercado la decisión de intervenirlo, su injerencia sólo queda en el papel y se efectúa bajo programas aislados, más no desde una visión integral de la planeación urbano regional.

Sin embargo, en el plan de gobierno del presidente Salinas, se plantea el impulso de la planeación urbano regional en coordinación con los objetivos del crecimiento económico, en este sentido se refuerza la política de descentralización dejando la responsabilidad a los municipios y estados de administrar sus recursos: *“La política de desarrollo regional y urbano se orienta al logro de tres objetivos: la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación” (PND 1988-1994).*

En el mismo documento y bajo una estrategia de reordenamiento del territorio y desconcentración de las actividades económicas, se plantea encauzar las actividades económicas hacia lugares con vocación para ello, desalentar el crecimiento de las zonas sobrepobladas y con carencias de recursos, y promover la concentración de los asentamientos humanos dispersos. Es importante hacer notar que

el plan desde sus inicios tiene una visión de la planeación urbano regional, ya que plantea consolidar de manera urgente un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar a las ciudades medias, reorientar y desarrollar a las ciudades pequeñas y lograr la integración rural-urbana; por lo que se plantea consolidar sistemas urbanos regionales.

¿Pero qué sucedió con la planeación urbano regional en el país?, ¿Porque no se concretaron las estrategias formuladas en el plan?

Según Gutiérrez: *“Durante los años noventa la cuestión social junto con la económica dominan la política del Estado con el impulso de Programas como el de “Ciudades Medias” y el de “100 Ciudades” en los cuales la Planeación Urbana asume un carácter secundario limitado a la regulación del crecimiento de las ciudades desde una perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance en su concepción”* (Gutiérrez, 2009:61). Es en este periodo que la injerencia del Estado en el territorio sólo se hace bajo programas aislados y de corte social, de atención más que de prevención, perdiéndose así la visión a mediano y largo plazo de la planeación. Tal es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol³²) cuyo organismo fue el encargado de atender el combate a la pobreza a partir de tres frentes: bienestar social, producción y desarrollo regional (CEPAL, 2003:20).

Algunos de los programas implementados en materia territorial fueron: El Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente, Programa Nacional de Aprovechamiento de Agua, el Programa de las 100 Ciudades, Programa de Certificación de los Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), Planes Estatales de Desarrollo y la Nueva Ley Agraria³³. Sí analizamos lo anterior podemos ver que la mayor parte de los programas van enfocados consolidar el medio urbano más que el medio rural, y la preocupación por atender el problema del medio ambiente. Estamos ante el predominio de una población urbana, donde las ciudades fueron las principales receptoras de la población migrante. Se presentaba al inicio de este periodo un panorama de desigualdad entre las regiones urbanas y las rurales, por un lado la concentración y por el otro la dispersión. *“El aumento del grado de urbanización a 63.4% en 1990 consolida el creciente dominio del sector urbano de México, pero la crisis produce un notable deterioro de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En esta última, adicionalmente, ocurre una notable expansión del empleo informal”* (Garza, 2010:38).

En el medio urbano, el crecimiento de las ciudades fue de manera exponencial y expansiva sobre todo en las zonas periféricas al centro urbano, junto con ello, surgió la especulación del suelo, la proliferación de asentamientos irregulares, la contaminación y una fuerte demanda de los servicios. Mientras que en el medio rural, la falta de infraestructura, equipamiento y empleo, da como resultado un deterioro la calidad de vida de las personas, quienes prefirieron trasladarse a trabajar o vivir en la ciudad abandonando las actividades primarias. Para Garza, surge así un modelo de organización

³² El Programa Nacional de Solidaridad fue establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988 por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

³³ Véase a García (2010:117), en La Planeación Regional en México (1900-2006).

polinuclear, donde destacan las ciudades grandes a partir de la descentralización y el impulso hacia otras ciudades, *“hubo 88 ciudades con crecimiento superior a la tasa de la población urbana nacional de 2.5% anual entre 1990 y 2000. Su distribución geográfica prosigue la consolidación de una organización territorial polinuclear y, aunque las cuatro metrópolis principales observaron tasas menores que la media, en términos absolutos aumentaron en 4.3 millones de personas, esto es, 30.4% del crecimiento de la población urbana total”* (Garza, 2010:40).

Es así como se consolida el proceso de urbanización del país, bajo la conformación de un sistema de ciudades, que más que haber desalentado la expansión urbana, la aceleró con el crecimiento de las ciudades medias y pequeñas que giran en torno a las grandes ciudades, bajo un proceso de metropolización. Mientras que el medio rural seguía expulsando población a las ciudades en busca de empleo y mejores condiciones de vida.

Durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se continuó con la misma tendencia de atención social y política económica exterior, dejando en manos de los municipios y los gobiernos estatales la dirección de la planeación urbana y regional, la cual prácticamente fue relegada sustituyéndola por una planeación económica. *“La Planeación Urbana fue promovida más como una herramienta auxiliar de la política de desarrollo económico y social, que como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación de acuerdo con lo señalado en la LGAH”* (Gutiérrez, 2009:61). Y aunque en el Plan de Desarrollo se menciona incluir la planeación regional como estrategia para acabar con las desigualdades entre regiones, esta no surtió el efecto esperado y las diferencias regionales se profundizaron. *“La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las microrregiones del norte, centro, sur, las costas de Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La estrategia de desarrollo regional debe hacer frente a ambos retos”* (PND 1995-2000).

Dentro de los programas presentados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1995-2000) llama la atención desde el inicio, que el plan no tiene un alcance integral de la planeación del territorio, sino más bien va más centrado en seguir consolidando el medio urbano, así como el impulso de proyectos de gran escala; todo esto en medio de una visión económica del desarrollo. Se menciona lograr la *Sustentabilidad* del desarrollo urbano a partir de cuatro estrategias: Programa de las 100 ciudades, programa de consolidación de zonas metropolitanas, programa de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano, y programa de impulso a la participación social del desarrollo urbano.

Esto sin duda muestra la ausencia de una planeación urbano regional efectiva en el país, que bajo una política social asistencialista se integra a una economía global, con grandes desventajas estructurales frente a economías mundiales, donde las ciudades se enfrentan a una competencia para lograr atraer inversiones, y en el medio rural los recursos naturales son el blanco perfecto para detonar proyectos a gran escala, siendo el mercado quien tiene ahora los medios para intervenir el territorio y propiciar el desarrollo, bajo sus propias condiciones mediante la inversión privada.

- **La transición, federalismo y descentralización, planeación regional focalizada (2000-2012)**

El escenario al año 2000, es de un predominio de población urbana, la cual creció a 66.64 millones de personas de una población total de 97.5 millones de habitantes³⁴, el crecimiento de las grandes ciudades se frena, pero no así la población urbana que alcanza un grado de urbanización de 68.4%. La distribución de la población se da en torno a las grandes ciudades pero específicamente en ciudades medias y pequeñas, la migración del campo a la ciudad baja y se experimenta un pequeño crecimiento de la población rural, revalorizando así la vida en el campo. *“Esta diferencia se debe, en parte, a cierta recuperación del sector primario (el PIB agrícola aumenta 2.2% anual en los noventa), frenando la emigración del campo y permitiendo elevar la población rural de 29.8 a 31.8 millones de habitantes”* (Garza, 2010:40).

En este año (2000) se dio una transición en el poder lo cual paso de un gobierno Priista a un Panista, sin embargo, en materia de política económica existe una continuidad del proyecto neoliberal. En este sentido y bajo una política económica global, nuestro país se encuentra insertado en cuatro tratados de comercio internacional: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), el Acuerdo de Naciones de la Cuenca del Pacífico (APEC), y los acuerdos comerciales con América Latina y el Mercosur.

Esta dinámica económica que se venía configurando años atrás, se manifiesta en la conformación de regiones funcionales que giran en torno a las principales ciudades del país³⁵, conformando grandes aglomeraciones que cruzan incluso fronteras como el caso de la región norte del país en colindancia con los Estados Unidos de América. Bajo este panorama, el presidente Vicente Fox (2000-2006) anuncio dentro de su Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) cuyo objetivo es impulsar el Desarrollo Regional bajo un Sistema de Planeación Regional a partir de cinco mesorregiones³⁶ la sur-sureste, la centro occidente, centro, noreste y noroeste³⁷, creando fideicomisos para cada región, realizando un estudio para identificar las potencialidades que cada una de estas regiones posee y con base en ello plantear las estrategias que permitieran detonar el desarrollo económico y social. Dentro del Plan de Desarrollo presentado para este gobierno, es interesante ver como se le otorga un peso específico a la Ordenación del Territorio, dicho desde el propio presidente: *“El enfoque territorial nos brinda la*

³⁴ CONAPO, 2012.

³⁵ Para el año 2000 destacan en tamaño tres ciudades principalmente: El Distrito Federal ahora Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Véase a Cabrales en: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal9/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/02.pdf>

³⁶ Las mesorregiones se constituían por varias entidades federativas que se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. Sistema de Planeación participativa. Sistema Internet de Presidencia. Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idsección=19>

³⁷ La región sur-sureste está conformada por los estados de Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla. La región centro occidente por: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro, la región centro por: Distrito Federal, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México, la noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango, y la noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

posibilidad de intervenir de manera estratégica ante los grandes retos nacionales; sobre todo ante el más importante de ellos, que es la superación de la pobreza en que viven millones de mexicanas y mexicanos, tanto del campo como de la ciudad” (PNDU-OT, 2001-2006).

La detonación de los grandes proyectos urbanos surge como parte de la estrategia de la Planeación regional con una visión territorial sustentadas en las cuatro políticas enunciadas en el PNDU-O 2001-2006³⁸, bajo programas específicos los cuales son: Programa de Ordenamiento Territorial, Programa Marcha hacia el Sur, Programa de Desarrollo de la frontera Norte, Programa de Gran Visión para la región centro, Programa de Desarrollo de la Escalera Náutica del Mar de Cortés, Programa suelo y reserva territorial, y el Plan Puebla Panamá. Según Durand *“el denominado Plan Puebla Panamá, diseñado por el foxismo, que entre otros aspectos ha plasmado un importante proceso de expropiaciones de ejidos y comunidades campesinas e indígenas, aspecto que se reproduce, entre otros, con la creación de diversas obras de infraestructura...” (Duran, 2009:65).*

Dichas políticas permiten institucionalizar, facilitar la gestión y adquisición de los bienes y establecer con ello los lineamientos para las acciones y el uso que se le otorgue al suelo, además de tener un efecto previsor en cuanto a los posibles impactos en zonas vulnerables o de riesgo. Algunos de los grandes proyectos estratégicos planteados en este sexenio fueron: la Escalera Náutica en Baja California, la Presa Hidroeléctrica La Parota en Guerrero y el Aeropuerto Internacional del Lago de Texcoco, los cuales fueron cancelados por la resistencia social y los impactos ambientales que generaban; esta polémica desatada en torno a las intervenciones en el ámbito rural, nos muestran como cada vez las intervenciones urbanísticas van cobrando terreno en nuestros territorios, alterando no solo el equilibrio ambiental sino también trasgreden toda una cultura.

En este sentido, la debilidad de nuestras políticas para fortalecer el desarrollo del campo ante una política neoliberal, ha propiciado desde entonces que los campesinos, indígenas y pequeños productores optaran por abandonar sus tierras; lo que facilita su venta a bajo costo. El “mercado de tierras³⁹” sin duda ha facilitado desde entonces la entrada de inversiones de capital para el desarrollo de grandes proyectos urbanos. *“Las inequidades en que nos colocó el TLC AN resultan por demás evidentes, los pésimos resultados del sector agropecuario de México durante el tiempo que se viene aplicando dicho tratado y las dos décadas de ajuste estructural -con su apertura comercial unilateral y abrupta, y su severa reducción de la participación del Estado en el fomento económico sectorial- están desde luego asociados a las profundas asimetrías en tecnología, productividad, recursos naturales y políticas agrícolas que existen entre México y los EUA” (Sánchez Albarrán:2006:17 en Durán, 2009:47).*

³⁸ Las cuatro políticas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2001-2006) son: Política de Ordenación del Territorio y Acción Urbana y regional, Política de Desarrollo Urbano y Regional, Política de Suelo y Reserva Territorial, Política de Prevención y Atención de Impactos por Desastres Naturales en zonas urbanas y rurales.

³⁹ Se denomina Mercado de Tierras al fenómeno que se encuentra presente desde el siglo XX y persiste en el siglo XXI, referente a la posibilidad que otorga la Ley para que los ejidatarios puedan vender sus tierras, esto con base a la reforma al artículo 27 constitucional (Duran,2009).

Los programas implementados en este periodo para hacer frente a las desigualdades regionales, específicamente en el ámbito rural fueron: El Programa Hábitat, Piso Firme, el Plan Puebla-Panamá, El Programa de Desarrollo Local (Microrregiones⁴⁰) y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, estos dos últimos dirigidos principalmente a atender la situación de pobreza en México, por lo que uno de sus indicadores para establecer los Centros Regionales Comunitarios (CRC) fue el grado de marginación establecido por la CONAPO, en relación al estado que presentaban las localidades rurales no mayores de 15 mil habitantes.

Esto permitió focalizar territorialmente el problema de la pobreza rural en nuestro país, pero las políticas implementadas no lograron tener el impacto regional esperado, según lo demuestra Ocampo en un estudio realizado en 2010, acerca de desarrollo regional y las políticas implementadas entre el 200-2010 por el gobierno federal. La realidad muestra que pese a los programas implementados las diferencias regionales aun persistieron al final de este sexenio, y se abrió la posibilidad de intervenir el suelo no sólo urbano sino también el rural, bajo una estrategia para el desarrollo y ordenamiento territorial, que conjuntamente con los tratados comerciales facilitarían la entrada de capital extranjero para el desarrollo de grandes proyectos y el aprovechamiento de los recursos naturales, tal como lo menciona Durand, *“el Plan Puebla Panamá no deja de ser de igual manera una forma alternativa para la inversión extranjera cuyo fundamento radica en la apropiación de recursos estratégicos, como lo son el agua, las selvas y los bosques, entre otros”* (Durand, 2009:65).

En el periodo del presidente Felipe Calderón, se continuó con la misma línea política y bajo el mismo proyecto federalista, muchos de los programas implementados en el periodo anterior se siguieron conservando, al igual que las secretarías como la SEDESOL, que fue hasta entonces y desde el periodo del presidente Salinas la encargada de regular e implementar las acciones y programas en materia de planeación y desarrollo regional de los asentamientos humanos del país. La planeación del desarrollo se dio de manera puntual bajo programas estratégicos, pero es importante resaltar que la planeación del territorio quedo desplazada por la planeación social, enfocada principalmente a atender los problemas de pobreza y seguridad en el país, el cual desde entonces atravesaba una situación crítica, frenando incluso el desarrollo.

Los programas que influyeron en materia regional fueron: Programa Hábitat (2006-2012), Programa de Apoyo para Atención de Zonas Prioritarias (PDZP), y la creación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC). El programa Hábitat que fue el encargado de atender el desarrollo social y regional del país, sin embargo puso mayor interés en atender los problemas urbanos, siendo su principal objetivo *“contribuir a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas urbano-marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos”*⁴¹.

⁴⁰ Es un programa planteado en el periodo del gobierno de Vicente Fox para lograr el de desarrollo local, con el fin de apoyar a los municipios con mayores índices de marginación y pobreza, mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno (SEDESOL, 2004).

⁴¹ Secretaría de Desarrollo Social, Objetivo general del Programa Hábitat en Ocampo (2010:23).

Este interés por focalizar aún más la pobreza territorialmente puso en marcha los llamados polígonos de Hábitat, los cuales delimitaban espacialmente las zonas de atención prioritarias, siendo un requisito para su aplicación el tamaño de la población la cual no debe ser menor a 15,000 habitantes, lo cual dejó fuera al resto del territorio. El Programa de Atención a Zonas Prioritarias surgió de la fusión de dos programas del gobierno anterior, el Programa de Microrregiones y el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, el primero tenía como objetivo: el de *“coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano”*⁴², mientras que el segundo tenía por objetivo: *“contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación del país”* (idem).

El actual programa tuvo como tarea principal atender de manera integral los rezagos en materia de infraestructura básica comunitaria, los servicios básicos en las viviendas, los sistemas de comunicación, infraestructura productiva comunitaria, de salud y educativa, rellenos sanitarios, redes de agua y alcantarillado por mencionar algunos, pero todos orientados a los municipios con alto y muy alto grado de marginación, en las 32 entidades federativas del país. Por otro lado, los Centros Estratégicos Comunitarios surgen del programa de Microrregiones, los cuales se conceptualizan territorialmente a partir de la construcción de los mismos, estos se establecieron en las zonas aledañas a las microrregiones con el fin de servir como centros proveedores de servicios básicos para la población, y a partir de ello acercar los beneficios a aquellas localidades pequeñas y dispersas, partiendo de la teoría regional de los Polos de Desarrollo. Para Carmona, los CEC son: *“Los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) son localidades que por su potencial en infraestructura y ubicación están en posibilidad de brindar servicios básicos a otras localidades más pequeñas y dispersas, que se encuentran a una distancia que les permite tener acceso a los servicios que se ofrecen en el CEC”* (Carmona,2002:53).

Podríamos concluir, que en materia regional en este periodo se tuvieron algunos avances en la implementación de los programas que surgieron de una planeación regional del gobierno anterior, e incluso su seguimiento viene desde los gobiernos priistas, bajo una política económica neoliberal. Es en esta etapa cuando la planeación regional y territorial se ha dejado de lado, para solamente atender de manera puntual los problemas sociales que se han venido incrementando como son la pobreza, marginación e inseguridad, esto sin duda desalentó las inversiones y por supuesto el desarrollo del país.

⁴² Objetivo General del Programa de Desarrollo Local p.2. (Microrregiones). Secretaría de Desarrollo Social, ídem.

- **El retorno del desarrollo regional desde un enfoque territorial (2012-2018)**

Ante un panorama eminentemente urbano, con problemas económicos, ambientales y sociales, que han venido repercutiendo en el funcionamiento no sólo de las ciudades sino también del medio rural, el gobierno emplea una estrategia integral para lograr contribuir en el desarrollo del país bajo un Plan Nacional que está diseñado bajo cinco ejes rectores (SEDATU-UNAM, 2016:58): México en Paz, México Incluyente, México con educación de Calidad, México Prospero y México con Responsabilidad Social. Siendo el eje de México incluyente quien alberga la política en materia de ordenamiento territorial, regional y urbano: *“Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”* (SEDATU-UNAM, 2016:58).

Estas líneas de acción van encaminadas a unificar una política congruente del Ordenamiento Territorial, Regional Urbano y Vivienda, para lo cual se crea en el año 2013, la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), sus objetivos principales son (SEDATU-UNAM, 2016:61):

1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes
2. Consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.
3. Diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo.
4. Impulsar una política de movilidad sustentable que incremente la calidad, disponibilidad y accesibilidad de los viajes urbanos.
5. Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.
6. Consolidar la Política Nacional de Desarrollo Regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales.

Esto viene a enriquecer las limitadas funciones que tenía la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en torno a la planeación urbano regional, en dónde se tuvo una planeación urbano regional en el papel más no así en el territorio. Siendo una de los problemas la falta de integración de los distintos programas, la coordinación y gestión de los mismos. Es en este periodo que se intenta bajo esta Secretaria retomar esas deficiencias, sólo que como toda nueva organización institucional llevara su debido tiempo la formación de cuadros especializados en cada tema, y es a largo plazo si es que las condiciones políticas lo permiten que se verán sus frutos. De los 41 programas planteados en el Plan Nacional, cuatro son los grupos que la conforman los Programas Nacionales, los Programas Especiales, los Sectoriales y los Transversales, de ellos se desprenden cuatro más que resultan prioritarios para el gobierno los cuales son: *El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Programa Nacional de Infraestructura, y los Programas Regionales Norte y Sur suroeste. Dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.*

Llama la atención la prioridad que se le da a los asentamientos humanos en zonas de riesgo, así como la consolidación de una política nacional de desarrollo regional a partir de vocaciones y potencialidades económicas locales. Así mismo, existe la propuesta de la conformación de un sistema urbano rural, para atender desde una planeación integral la problemática que tienen los habitantes de las zonas rurales más marginadas del país, con el programa de fomento a la urbanización rural (FUR) el cual tiene como objetivo: *“Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad” bajo la estrategia 5.2 “Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto grados de rezago social” (SEDATU-FUR, 2016: 2).*

En lo referente *al Programa Nacional de Infraestructura* se prevé reducir las desigualdades regionales a través de la dotación de la misma con base en sus condiciones geográficas, productivas y de capital humano, buscando así sus potencialidades. Con base a los anterior, tres son las regiones propuestas para abordar el desarrollo del país y estas son: la región sur-sureste, la región centro y la región norte. Bajo una visión a largo plazo se plantean tres ejes rectores para su desarrollo (SEDATU-UNAM, 2016:62): El desarrollo regional equilibrado, El desarrollo urbano y la conectividad logística. Con lo que respecta a los Programas Regionales de Desarrollo, se pretende a través de ellos contrarrestar las desigualdades regionales del país, mediante un sistema de desarrollo regional y un marco de relaciones intergubernamentales de los tres niveles de gobierno, incorporando los sectores social y privado, como actores fundamentales dentro de este proceso de planeación.

Lo criticable de esto, es que iniciando el 2017 la planeación del territorio aún sigue en papel, y muchos de los planteamientos programados están en proceso, lo que por falta de tiempo prácticamente sería imposible operarlos o de hacerlo, quedarían inconclusos. Siendo este uno de los problemas de la planeación en nuestro país, que aunque los objetivos queden planteados a largo plazo, estos simplemente no tienen seguimiento una vez concluido el periodo de gobierno lo cual repercute en el bienestar de la población.

Por otro lado, la reciente desestabilización económica bajo una crisis constante en los precios del petróleo, ha dejado a una gran parte de la población vulnerable y en situación de pobreza, ante una crisis social por la inseguridad, que se manifiesta territorialmente en la ciudades con la proliferación de asentamientos precarios, conjuntos cerrados y viviendas fortificadas, mientras que en el ámbito rural el desplazamiento forzoso de comunidades enteras ha sido un fenómeno cada vez más constante por los altos índices de inseguridad, la vulnerabilidad ambiental, la construcción de grandes proyectos de infraestructura y la explotación de los recursos naturales, lo que ha provocado inestabilidad permanente de su vivienda y una afectación en la vida social y económica de sus habitantes, siendo las reubicaciones humanas una situación muy recurrente en nuestros días. En la tabla 4 de la página 41, presentamos un resumen del análisis realizado anteriormente en relación al desarrollo del ámbito urbano rural en México, desde 1915 hasta el 2017.

Tabla 4
Análisis del Desarrollo Urbano Regional en México 1917-2017

Periodo	Política económica implementada	Principales instrumentos utilizados en materia de planeación urbano regional	Políticas territoriales	Implicaciones en el territorio
1917-1940 Las acciones pioneras del estado	Impulso a la planeación económica	Ley de la reforma Agraria 1915, Constitución política 1917 (art. 27, 115 y 121) y Ley General de Planeación 1930	Impulso al desarrollo industrial	Se promueve la concentración urbana. Fundación de 154 colonias agrícolas en el norte del país.
1940-1976 El auge industrial, modernización y urbanización	Consolidación de una política económica interna	Ley General de asentamientos Humanos	Impulso a la agroindustria en el norte y centro del país Impulso al desarrollo turístico	Desarrollo puntual en algunas regiones y crecimiento urbano acelerado. Tendencia a la urbanización, suburbanización, rururbanización, conurbación y metropolización. Primeros conjuntos habitacionales, Ciudad Universitaria y construcción de equipamientos de gran impacto
1976-1988 Planificación urbana regional institucionalizada y la política global	Inicio y consolidación de una política global	Ley de Planeación de 1983 Ley General del Equilibrio Ecológico y Medio ambiente, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Regionales, Estatales y Municipales, Plan nacional de Turismo y el Ordenamiento Territorial de Zonas conurbadas	Impulso a la Planeación Urbana, el Desarrollo Regional, a las zonas deprimidas y grupos marginales	Desigualdad, pobreza y marginación. Tendencia al predominio de población urbana 55% Crecimiento desordenado de las ciudades y dispersión en los asentamientos rurales. Crecimiento acelerado de las ciudades medias y pequeñas. Desaceleración de crecimiento en ciudades grandes.
1988-2000 La política neoliberal y la ausencia de la planeación urbano regional	Consolidación de una política exterior inicios del neoliberalismo	Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planes Estatales de Desarrollo, Nueva Ley Agraria, Plan Nacional de Medio Ambiente, SEDESOL, PROCEDE, PRONASOL, Programa 100 ciudades.	Descentralización de las actividades económicas Promover la concentración de los asentamientos rurales dispersos Consolidar un Sistema Urbano Nacional	Aumento de la población urbana 63.4% Desigualdad urbana y rural Proliferación de asentamientos irregulares y periféricos Especulación del suelo Contaminación Expulsión de población rural Configuración de un sistema de ciudades polinuclear
2000-2012 Transición, federalismo y descentralización, planeación regional focalizada	Neoliberal	Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Plan Puebla – Panamá, Programa Hábitat, Programa de Desarrollo Regional, Programa de Atención a Zonas Prioritarias, Programa de Gran Visión, Programa de la Escalera Náutica, y SEDESOL	Impulso a la planeación económica y social, Planeación Regional focalizada, Conformación de cinco mesorregiones, Apoyo para el desarrollo de grandes proyectos urbanos, Debilitamiento de la políticas del campo	Predominio de población urbana 68.4% Incremento de la desigualdad, pobreza, marginación e inseguridad Mayor concentración urbana en ciudades Conformación de Megalópolis Vulnerabilidad de los Asentamientos Humanos ante fenómenos naturales
2012-2018 El retorno del desarrollo regional desde un enfoque territorial	Neoliberal	Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Programa Nacional de Infraestructura, Programas Regionales, Programa de Fomento a la Urbanización Rural (FUR), creación de la SEDATU	Impulso al Ordenamiento Territorial, Regional Urbano y la vivienda Propuesta para la Conformación de un Sistema Urbano Rural Controlar la expansión urbana Impulsar el Desarrollo urbano sustentable Evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo	Población Urbana 71.6% Mayores condiciones de pobreza, desigualdad, marginación e inseguridad Proliferación de asentamientos precarios Tendencia a la urbanización de las comunidades rurales Desplazamientos de población urbana y rural (reubicaciones) Tendencia a la turistificación de los espacios rurales Explotación de recursos naturales

Fuentes: Elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo, SEDESOL (2004), CEPAL (2003), CONAPO (2012), SEDATU-UNAM (2016), Unikel (1976), Garza (1986, 2010), Pérez (2002), Gutiérrez (2009), Durand (2009), García (2010), Bassols (2011), Sobrino (2011) y Delgadillo (2011).

En resumen, podemos decir que el ámbito urbano regional en México, responde a una serie de acontecimientos históricos, políticos, económicos y ahora ambientales, que nos ha llevado a la configuración actual de nuestro territorio. Las diferencias regionales han sido una constante, y cada vez son más notorias incluso internamente en las ciudades, estas dan cuenta de las diferentes políticas implementadas en los distintos periodos de gobierno, algunas de ellas impulsando el desarrollo, y en otras ocasiones, solamente sobrellevándolo. Los diferentes actores que intervinieron a escala nacional, muestran una tendencia hacia el desarrollo económico del país, regidos por la dinámica exterior bajo un proceso de desarrollo desigual que viene desde la conquista. Las diferencias regionales muchas veces fueron marcadas por el potencial que presentaban algunas de las ciudades por su ubicación estratégica o la concentración comercial y de servicios, las cuales han servido como motor del desarrollo, otras más han fundado su desarrollo a partir de sus recursos naturales, los cuales han sido también un detonante para el mismo; mientras aquellas que no han sido beneficiadas continúan bajo una dinámica de sobrevivencia.

Por lo tanto, la complejidad que muestra el territorio hoy en día, para lograr un desarrollo urbano sustentable, se ve cada vez más lejana, por los distintos intereses que envuelven el ejercicio de la planeación regional y urbana, la cual ha quedado relegada por una planeación económica y social, que no obliga a los gobiernos a atender los problemas del territorio de manera integral. Por otro lado, el problema de gestión para llevar a cabo la planeación del territorio se ha visto interferida muchas veces por la falta de capacidad técnica o ética de algunos de los actores que desempeñan dicha labor, lo cual ha propiciado que los recursos no se han administrados correctamente, las soluciones no sean las más adecuadas o sirvan a intereses personales o de grupo; en lugar de propiciar un beneficio a la sociedad.

1.2.3 El Sistema Urbano Nacional

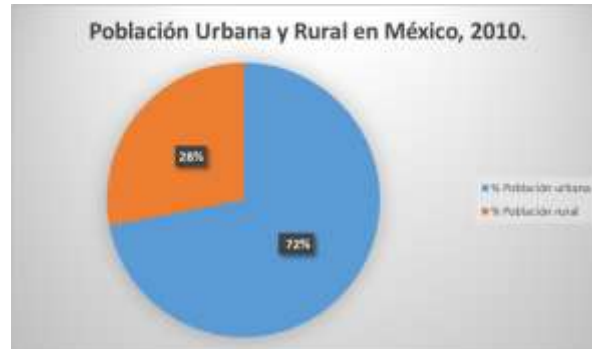
El propósito de analizar el Sistema Urbano Nacional es con el objeto de observar como el funcionamiento de nuestro territorio ha estado supeditado en un sistema de ciudades, las cuales han jugado un papel fundamental para el desarrollo de las regiones del país. La importancia o jerarquía que cada ciudad tiene con su región depende de su tamaño y función, formando así una red de ciudades que se complementan con un sistema de localidades rurales y mixtas, que no están contempladas en el sistema urbano nacional pero que juegan un papel fundamental para el desarrollo del país⁴³.

Según el Sistema Urbano Nacional (SUN), el sistema de ciudades en México hasta el año 2011 está conformado por 383 ciudades de las cuales 1 es megaciudad, 10 grandes ciudades, 21 ciudades

⁴³ El Sistema Urbano Nacional contempla poblaciones mayores a los 15 mil habitantes, bajo el siguiente rango de clasificación: Centros Urbanos de 15,000 a 49,999 habitantes, Ciudades pequeñas de 50,000 a 99,999 habitantes, Ciudades Medias de 100,000 a 499,999 habitantes, Ciudades Intermedias de 500,000 a 999,999 habitantes y Ciudades Grandes de 1'000,000 a 4'999,999 habitantes (SEDESOL-ONU, 2011:14).

intermedias, 61 ciudades medias, 42 pequeñas ciudades y 248 centros urbanos véase (mapa1 pág. 43). Esto representa que un 72.3% del total de población está viviendo en zonas metropolitanas, ciudades y centros urbanos, mientras que el resto se encuentran distribuidos en las localidades mixtas y rurales (véase gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: Sistema Urbano Nacional, 2012:9

Mapa 1



Fuente: INEGI, 2010.

Este mapa muestra, un territorio en donde se aprecia un confinamiento de ciudades en la parte central, cercano a la Ciudad de México, mientras que el resto se encuentra disperso en el resto del país. Esto da cuenta del papel que ha jugado la localización de los asentamientos humanos con su entorno las condiciones naturales, su accesibilidad y la relación con el resto de las localidades, las cuales han

sido uno de los principales factores que han determinado el desarrollo de los asentamientos humanos para dar paso a las ciudades. Esta liga entre la ciudad y el desarrollo, es una constante en la historia de las civilizaciones desde su surgimiento⁴⁴, por la función que desempeña como concentradora de los recursos humanos y económicos; lo cual ha sido una atracción para los habitantes de otras comunidades más pequeñas que han emigrado a ellas fomentando su crecimiento.

El funcionamiento e integración del SUN ha variado con el tiempo, y es sin duda el reflejo de conquistas y decisiones tomadas por gobiernos anteriores, en donde las condiciones naturales, culturales, económicas y políticas han jugado un papel muy importante. Razón por la cual, analizaremos el siguiente apartado, desde la perspectiva del papel que ha jugado la ciudad a través de su historia y tratar de entender el desarrollo de nuestro país desde una dinámica territorial.

1.2.4 El sistema de ciudades y la configuración del territorio

Las ciudades han jugado un papel fundamental en la configuración del territorio, han contribuido a la producción y reproducción de las sociedades y las regiones modificando así el medio que las contiene y las rodea. En principio su configuración se adaptaba al medio natural y existía un equilibrio entre este y el medio construido; pero es en la revolución industrial cuando las grandes concentraciones humanas rompen con ese equilibrio dando paso a un crecimiento de las mismas. Autores como Gordon Childe, en su libro “los orígenes de la civilización” mencionan básicamente tres momentos en la historia de las ciudades y la sociedad, que han marcado un cambio en la forma de vida y la configuración del medio, los cuales son: la revolución neolítica, la revolución urbana y la revolución del conocimiento humano (Childe, 1954: 85-219).

Si consideramos lo anterior y retomamos a autores recientes como Castells (1999) con “*La era de la información*” tendríamos un momento más en la historia de nuestras ciudades a la cual llamaríamos la revolución tecnológica. Para el caso del territorio mexicano, su configuración presenta una yuxtaposición de formas y contrastes que reflejan el bagaje histórico y cultural de una sociedad que en principio fue conquistada por los españoles y que en la actualidad está fuertemente vinculada a las fuerzas del mercado exterior. La desigualdad que se marca hoy en día entre regiones, ciudades y pueblos viene precisamente desde los inicios de una organización impuesta e implementada en la conquista.

Retomando a algunos autores que han estudiado el proceso de urbanización de México (Garza, 2002), (Unikel, 1976), (Ducci, 1989), (Sobrinó, 2003) y (Bassols en Cabrero, 2011), podemos mencionar 5 etapas fundamentales en la organización y funcionamiento de un sistema de ciudades en el país, los cuales describiremos brevemente:

⁴⁴ “Coinciden diversos investigadores dedicados al estudio de las ciudades antiguas en que el surgimiento de éstas, marcan el comienzo de la civilización en diferentes latitudes. En efecto, hasta el momento se han aceptado seis áreas en el mundo en las que se presentó el fenómeno de la ciudad con la complejidad que esto implica. Fueron ellas: Egipto, Mesopotamia, China y el valle del Indo (Pakistán) en lo que a África y Oriente se refiere, y en el continente americano, los Andes y Mesoamérica” (Matos, consultado en <http://www.arqueomex.com/S2N3nCiudades107.html>, 20/02/2015).

- El sistema de ciudades prehispánicas (ante. 1520)
- El sistema de ciudades coloniales (1520-1820)
- El sistema de ciudades en el México independiente y posrevolucionario (1820-1920)
- El sistema de ciudades del México Moderno (1920-2000)
- El sistema de ciudades en la era global (2000- 2010)

El territorio del país fue marcado en principio, por una colonización española que trato de borrar todo vestigio de una civilización prehispánica que había sobrevivido sin la influencia de un modelo europeo, el sistema de ciudades prehispánicas estaba basado en tres órdenes, la ciudad capital, los pequeños asentamientos humanos cercanos y la tierra cultivada (Smith,2011:12). Las principales ciudades que destacan en el clásico son: Teotihuacán, Palenque, Monte Albán, Uxmal y Tikal (Quiroz, 2008:24). Según INEGI (2008:7), es en el año 1200 cuando se consolidan los centros ceremoniales y dónde florece el crecimiento de las concentraciones, administrativas, políticas, comerciales y religiosas, configurándose regiones mayas, mixtecas y olmecas por mencionar las más importantes. Mientras que el resto de las localidades estaban asentadas de manera dispersa en relación a estas ciudades, bajo un desarrollo incipiente. Las culturas centrales predominaron en el territorio mexicano bajo la influencia de su principal ciudad que fue Teotihuacán, bajo la expansión de la cultura Mexica que dominó hasta 1520 antes de la conquista española.

Durante los siglos XVI y XVIII la conquista española trajo consigo un nuevo modelo de ciudad y con ello una nueva forma de organizar el territorio basado en una economía minera y agrícola (Garza, 2005:14, citado en Bassols, 2011:23), asentándose o reasentándose en ciudades ya establecidas que brindaban esos beneficios. “La formación del “México profundo”, nació allí, dejando atrás la acumulación de sabiduría de los pueblos autóctonos, para imponer un nuevo orden religioso y secular a lo largo de tres siglos marcados por el mestizaje, la expansión territorial y la explotación social por los peninsulares españoles” (Bassols, 2011:23). La conquista y la ambición de los españoles sobre el territorio, provoco el despojo de sus tierras y de las ciudades a los habitantes indígenas, quienes se veían obligados a trabajar bajo un sistema esclavizante, aprovechando así la mano de obra existente para la edificación de las nuevas ciudades.

Los instrumentos de planeación utilizados para organizar y ordenar el espacio urbano en esta época son en principio excluyentes para la población menos favorecida económicamente, ya que el reparto de solares estaba destinado en la periferia y los suburbios. Es así que para fundar un pueblo o ciudad, era fundamental su localización para el traslado de mercancías de un sitio a otro, no solo al interior del país sino también al mercado exterior, en específico con Europa y Asia, como lo fueron los puertos de Veracruz y Acapulco.

Las ciudades coloniales se clasificaban entres tipos con base a su función económica: *las administrativas y comerciales, las portuarias y las mineras* (Ducci, 1995:40), las cuales formaban un sistema de ciudades que se conectaban con un tipo de transporte y comunicación rudimentario, que no facilitaba en mucho el traslado de personas y mercancías, por lo que había un equilibrio entre

campo y ciudad “Se definió una jerarquía de centros urbanos de diferentes tamaños y con distintas funciones, lo cual es posible observar hoy en día cuando analizamos la hegemonía prevaleciente de las grandes capitales nacionales” (Gutiérrez, 2009:54).

El proceso de urbanización entonces era incipiente, y aunque muchas de estas ciudades aún prevalecen con cierto dominio y jerarquía; otras más quedaron estancadas en el proceso de su desarrollo como pequeñas ciudades, como es el caso de las ciudades mineras ya que al acabarse el mineral dejaban de ser atractivas para la inversión. “La supervivencia a largo plazo pudo deberse a una combinación exitosa entre localización estratégica en rutas comerciales, protección militar y un componente esencial: la evangelización de los grupos indígenas” (Bassols, 2011:25).

Según Bassols (2011:29), para el año de 1800, la nueva España estaría conformada por una red de 9 ciudades mayores a 15,000 habitantes que representaban 7% del total de la población, bajo un predominio de territorio rural. La importancia de cada una de ellas no estaba en relación con la cantidad de población que contenían sino en la función que desempeñaban ya fuera económica, cultural, religiosa o política. Esto nos da cuenta de la función que tiene la ciudad en relación a su región o entorno y que puede variar con el tiempo según los acontecimientos que se presenten, así mientras en una época algunas de ellas florecen otras decaen, tal como sucedió a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX cuando se dio inicio la independencia de nuestro país.

Durante el periodo del México independiente y posrevolucionario (1810-1876) el sistema de ciudades era prácticamente similar al de la época colonial durante la mitad del siglo XIX (Quiroz, 2008:43), los conflictos políticos y sociales no permitían su desarrollo. Algunas ciudades pierden primacía como la ciudad de Puebla y otras más se mantienen como es el caso de la Ciudad de México, surgiendo otras más en el norte del país como Monterrey (Bassols, 2011:31). La población era eminentemente rural y se dedicaba a las actividades primarias. Su sistema de gobierno era el clero y los grandes terratenientes.

En el periodo de Porfirio Díaz 1876-1910, el país estaba dirigido por un régimen militar y sus principales inversiones se centraban en el desarrollo de la industria y el comercio exterior; destacaron las ciudades de México, Monterrey y Puebla (Bassols, 2011:35), así como, los puertos marítimos de Veracruz, Tampico, Salina Cruz y Manzanillo. Por otro lado, la gran inversión que se hizo en infraestructura ferroviaria permitió la conexión con las zonas productivas del norte y centro del país, lo que propicio su desarrollo, mientras que el sur continuaba bajo una producción agrícola incipiente, es aquí cuando las actividades productivas y la economía de cada región marca las diferencias.

La planeación urbana se concentraba en las principales ciudades del país retomando modelos principalmente franceses bajo una visión más estética y funcional, promoviendo la introducción de grandes avenidas y espacios abiertos urbanos, como lo menciona Gutiérrez : “durante el Porfiriato es notoria la influencia del Urbanismo Francés y la obra de Haussmann en el diseño y planificación de las ciudades en México siendo la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, los fines políticos y policiales y la promoción económica, algunos de los elementos centrales de esta influencia” (Gutiérrez, 2009:57).

Es en la época de porfiriato cuando hay un notorio crecimiento urbano y es evidente la inversión de la obra pública en el país, destacando algunas ciudades como son la ciudad de México, Guadalajara, Puebla, San Luis Potosí, Monterrey, Oaxaca, Mérida, Matamoros, Tijuana y Veracruz . *“Durante la época del porfiriato se inició todo un proceso de cambio en el capitalismo, orientado hacia la industria, que solo algunas ciudades lograron desarrollar a escala considerable como México, Monterrey o Puebla”* (Bassols en Cabrero, 2011:35). Aquí la configuración del sistema urbano nacional era muy incipiente, la mayor parte del territorio era rural, el tren era el único sistema de transporte y solo llegaba a ciertos puntos del país, por lo que fue la entrada del automóvil a principios del siglo XX lo que aceleró y permitió integrar a otras ciudades al sistema nacional.

Durante la revolución de 1910, el sistema de ciudades se vio afectado, y la migración del campo a la ciudad no era atractiva por la inestabilidad social que se vivía; varias de las ciudades perdieron población por lo que se registra un periodo de crecimiento bajo. La atracción por la ciudad regresa una vez que las condiciones de estabilidad social lo permiten. La tendencia a la urbanización y concentración de la población en las ciudades viene desde mediados del siglo XIX con la revolución industrial y posteriormente la internacionalización del mercado: *“En el contexto internacional, después de la revolución industrial iniciada en Inglaterra y continuada en los Estados Unidos después en la segunda mitad del siglo XIX, se vino una era de expansión de mercados que alcanzó a las nuevas naciones hispanoamericanas, las cuales debieron reajustarse al nuevo escenario”*(Bassols en Cabrero, 2011:30). Hacia 1920 el país parecía “atrapado” en el pasado novohispano con aspiraciones a una modernidad que ya se experimentaba en los países desarrollados y que sólo en una pequeña parte del país se empezaba a reflejar. *“Para esta época más del 90% de la población rural vivía en asentamientos de tipo rural, de los 13.6 millones de habitantes del país, sólo 1.4 vivían en 33 ciudades de las cuales sólo 6 podrían considerarse importantes”* (Bassols en Cabrero, 2011:37)

A pesar de que en México, la revolución industrial llegó tardía o no con la fuerza que tuvo en el mercado europeo, sí tuvo repercusiones en la ciudad con la concentración de algunas industrias y servicios, lo cual generó todo un impulso a ciertas regiones del país, donde las condiciones de localización y conectividad jugaron un papel importante para la inversión y el desarrollo. La concentración comercial y de servicios en los principales centros urbanos, provocaba cada vez más desplazamientos de personas del campo a la ciudad, lo que propició que estas pequeñas ciudades crecieran y se asentaran en las periferias del asentamiento original. Con ello se promovió un proceso de urbanización moderado en los principales centros urbanos, mientras que el resto del país prevalecía bajo una hegemonía rural con un crecimiento tendencial pero no comparable con el del medio urbano; ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, fueron las que destacaron en esta etapa (Quiroz, 2008:48). Bajo esta dinámica es que se desarrollan las ciudades de nuestro país en este periodo, que más que centrarse en preparar una estructura que soportará el crecimiento de las mismas, se concretó en planear y diseñar fragmentos de la ciudad, sin una visión integral. Las marcadas diferencias estructurales en esta época de formas de vida entre campo y ciudad se hicieron evidentes, la ciudad representaba el progreso mientras que el campo reflejaba pobreza y atraso de la sociedad.

En un estudio de Garza (2002:8) sobre la evolución de las ciudades mexicanas, el autor identifica tres etapas fundamentales en este proceso de transformación: la urbanización moderada baja (1900-1940), el desarrollo urbano acelerado medio (1940-1980) y la urbanización baja acelerada (1980-2000); esto sin duda muestra como la cuestión económica y la urbanización van de la mano en el proceso de desarrollo del país, siendo las ciudades el motor principal que promueve la concentración de los bienes y su intercambio con otras ciudades. Así durante este análisis podemos observar que la conformación de los conglomerados urbanos y el desarrollo de los mismos se han dado en torno a las ciudades.

En 1940, el país contaba ya con 55 ciudades, destacando la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Garza, 2002:9). Para 1950, se empezaba a configurar un sistema urbano articulado por 84 ciudades, las cuales destacaban por su participación económica las manufactureras, fronterizas y agropecuarias industriales (ídem). Es entre 1960 y 1970, cuando se nota un mayor crecimiento económico y de la población, por lo tanto, de las ciudades, pasando a conformar un sistema urbano con 174 ciudades, organizando se entorno las 5 ciudades metropolitanas, a las ciudades agrícolas de alta productividad, a las fronterizas y a las turísticas portuarias (Garza, 2002:11). Para 1980, el grado de urbanización fue del 55% lo cual nos indica ya un predominio de la población urbana sobre la rural, la devaluación económica afecto el desarrollo tanto de la población urbana como la rural desalentando su crecimiento, sin embargo, la migración del campo a la ciudad persistió (ídem).

En 1990, A raíz de la crisis económica y el decaimiento de los niveles de vida de los habitantes del país, se impulsa una política de reajuste estructural, basada en la competitividad global, esto no modifico en principio los patrones de organización en el sistema urbano nacional, pero se dio un impulso al sector turístico que vino a destacar a otras ciudades que tenían esa vocación como fueron: Cancún, Acapulco, Puerto Vallarta, Oaxaca, Guanajuato y San Miguel de Allende (Garza, 2002:14). El sistema de ciudades se había incrementado a 296 ciudades y 56 zonas metropolitanas, con una población total de 81.3 habitantes, de los cuales 42.6 millones vivían en zonas metropolitanas representando el 52.4% del total de la población (Sobrino, 2011:72), lo que nos da cuenta de la tendencia a la concentración de la población en las grandes urbes.

En este sentido, concluimos que el periodo de 1920-1990, muestra cómo se ha dado el proceso de transformación de un territorio rural a lo urbano, bajo un sistema de ciudades con especialización económica, que ha servido como nodos para concentrar bienes y servicios, lo que ha sido atractivo para la inversión y con ello detonar su desarrollo, mientras que aquellas localidades alejadas de las principales ciudades quedan desconectadas de los beneficios que estas les pueden brindar. Las políticas económicas implementadas en este periodo para impulsar una y otra región, impactaron en sus principales ciudades, favoreciendo o desmotivado su crecimiento, y algunas otras han mantenido su primacía desde sus inicios como la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

Por otro lado, aquellos asentamientos humanos alejados del sistema urbano no han tenido el mismo desarrollo, porque las políticas implementadas no los han favorecido a pesar de contar con grandes riquezas naturales sobre todo los de la región sur, mientras que las ciudades del norte ha sido fuertemente beneficiadas por sus relaciones funcionales y su cercanía con otras ciudades de los Estados Unidos, lo cual provocó desde entonces un desarrollo desigual del norte y sur del país.

Instalados en la era global que dio sus inicios desde 1990 en nuestro país, dónde se consolida una política neoliberal a principios de este periodo, el territorio muestra los impactos que dichas políticas han tenido en el proceso de transformación en el territorio, el ámbito urbano y rural ha sido trastocado, al igual que en periodos anteriores pero ahora de una manera más agresiva, con base en una economía desigual entre México y otros países desarrollados como los Estados Unidos y Canadá, bajo un modelo de libre mercado y competitividad económica en dónde aquellas ciudades mejor conectadas al mundo exterior tendrán mejores oportunidades de desarrollo: *“Los factores de competitividad que marcan el nuevo ritmo de la economía mundial se articulan a partir de la conexión que una urbe es capaz de establecer entre empresas, gobierno y academia”* (Bassols, en Cabrero, 2011:10).

El panorama nos muestra un predominio del ámbito urbano con un grado de urbanización al año 2000 del 67.3%, con un total de 350 ciudades (Garza, 2002:14), y bajo esta misma tendencia al 2010 tenemos un 72% de la población radicando en localidades mayores a los 15 mil habitantes, en un sistema urbano integrado por 384 ciudades de las cuales 59 son definidas como zonas metropolitanas en las que radican el 63.8 millones de habitantes, esto es el 56% del total de la población del país (SEDESOL, 2011:22) . Las ciudades que más destacan en este periodo por su tamaño y participación económica son: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla. Toluca, León, Torreón, Tijuana y Ciudad Juárez. (Sobrino en Cabrero: 2011:70).

“Para inicios de la última década del siglo XX, el país era preferentemente metropolitano, puesto que estas aglomeraciones concentraban más de la mitad de la población del país” (Sobrino en Cabrero 2011:72). Por lo tanto, la transformación que se manifestó en el territorio, en el medio urbano fue con la conformación de los grandes conglomerados o llamadas zonas metropolitanas⁴⁵, siendo la ciudad de México una de las primeras en mostrar esta tendencia, hasta llegar hoy en día a formar una megalópolis, la cual hasta el 2010 contaba ya con 20.1 millones de habitantes (INEGI, 2010), bajo un proceso de metropolización con las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Puebla y Pachuca. Si observamos la tendencia del comportamiento demográfico de la población rural en México tenemos que en el año 2000 (INEGI, 2013), la población rural representaba el 25.4% del total del país mientras que para el 2010 descendió al 22.2%, esto considerando las poblaciones menores a 2,500 habitantes (González, 2013:142).

⁴⁵ Según Sobrino en Cabrero (2011:71), una zona metropolitana es definida como un conglomerado territorial que incluye la superficie de municipios completos en los que existe una ciudad central y asentamientos humanos unidos físicamente a ésta, o que mantienen estrechos vínculos de interrelación con dicha ciudad central.

La transformación del ámbito rural en este periodo se ve trastocada por la influencia que ejerce la ciudad con su entorno, así como a la explotación de los recursos naturales. El primero, con la construcción de desarrollos habitacionales, comerciales y de producción, en las zonas periféricas cada vez más alejadas a la ciudad, y por el otro, con la intervención de grandes proyectos de infraestructura como vialidades, presas, minas y desarrollos turísticos; lo cual ha acelerado su proceso de transformación, construyendo nuevos escenarios urbanos en zonas rurales.

Sin embargo, aún persisten asentamientos muy apartados y aislados del mundo urbano, los cuales han sido catalogados como pobres y marginales por no contar con los servicios básicos para su desarrollo, bajo un modo de vida autosustentable. El sistema de ciudades en este último periodo se caracteriza por una conformación de grandes conglomerados metropolitanas bajo un modelo policéntrica (Garza, 2002:16), con una gran dispersión de los asentamientos rurales menores a 2,500 habitantes y con grandes desigualdades económicas, sociales y territoriales, en un clima de inseguridad, vulnerabilidad ambiental y de la ausencia de una planeación urbano regional.

Bajo este antecedente del sistema de ciudades en nuestro país, en la tabla 5 analizamos y resumimos los principales aspectos de cada una de las etapas mencionadas anteriormente, relacionándolas con sus implicaciones en el territorio (véase tabla 5, pág. 51).

Tabla 5

Análisis del sistema de ciudades en México y sus efectos en el territorio (1500-2010)

Etapa	El proceso de la urbanización	Principales ciudades en México	Instrumento de planeación territorial	Efectos en el territorio
Colonial 1500-1820	Basado principalmente en la función económica religiosa, cultural y política	Ciudad de México, Nuevo Veracruz, Valladolid, Guadalajara, Puebla, Guanajuato, Zacatecas, Taxco, Oaxaca, Durango, Chihuahua y Mérida	La Cedula real de Felipe II y las Ordenanzas sobre descubrimientos nuevos y poblaciones 1573	En el ámbito urbano: Distribución uniforme bajo una traza reticular con predominio de una zona central (plaza). En lo rural:
Independiente y posrevolucionario 1820-1920	Proceso de urbanización industrial con crecimiento urbano moderado, atracción del campo a la ciudad, El ferrocarril como principal medio de transporte y la introducción del automóvil.	Ciudad de México, Guadalajara, San Luis Potosí, Monterrey, Oaxaca, Mérida, Laredo, Matamoros y Tijuana.	En lo urbano: Se implementaron modelos de diseño francés más que de planeación urbana En lo rural: Despojo de tierras a indígenas y campesinos mexicanos,	Marcadas diferencias entre campo y ciudad. Transformación del espacio urbano: Ampliación de calles y avenidas, fomento a la obra pública, teatros y concentración de servicios en las ciudades.
Moderna 1920-1990	Crecimiento acelerado de las grandes ciudades y con tendencia a la Metropolitización. El vehículo motor como principal medio de transporte.	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey	Implantación de modelos urbanos funcionalistas y racionalistas, planeación urbana normativa bajo el concepto de zonificación	Desigualdades regionales. En el ámbito urbano: Crecimiento expansivo de las ciudades, procesos de conurbación, rururbanización y metropolitización. En el ámbito rural: Desplazamiento forzado de la población rural por la construcción de proyectos de desarrollo como las presas hidroeléctricas. Olvido del desarrollo territorial rural.
Posmoderna 1990- 2010	Estabilización del crecimiento en las grandes ciudades y mayor dinamismo de las ciudades medias, competitividad económica.	Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey	Olvido de la planeación urbana y regional, impulso a programas específicos para atender a la población más vulnerable.	Contrastación territorial grandes conglomerados urbanos y dispersión de zonas rurales. La Megalópolis y metrópolis como principal manifestación de la concentración urbana, segregación y crisis ambiental. En lo rural: Vulnerabilidad por desplazamientos generados por proyectos de infraestructura, turísticos, la explotación de recursos naturales, riesgo social y ambiental.

Fuente: Elaboración propia con base en: (Bassols en Cabrero, 2011), (Garza, 2002) y SEDESOL (2011)

Observando la tabla anterior, la influencia que ejerce la ciudad en el territorio en los diferentes periodos de tiempo, va mucho más allá de la conformación de grandes regiones o conglomerados urbanos, o la dispersión de ciertas zonas rurales; más bien responde a sus relaciones funcionales con el resto del territorio; si las localidades rurales están muy alejadas de la ciudades los beneficios que pueden obtener de ella serán mínimos o simplemente quedar marginadas *“los patrones territoriales de dispersión y aislamiento constituyen uno de los retos más desafiantes de la planeación demográfica y del desarrollo social y regional del país”* (CONAPO,2002:17).

El medio urbano rural, tiene su propia dinámica pero siempre tendrá relación funcional con la ciudad, por ello las condiciones de localización son fundamentales además de su conectividad, movilidad y accesibilidad, y al igual que el medio urbano, se sirve del ámbito rural para satisfacerse sobre todo de los recursos naturales. *“Hay que considerar que entre las ciudades y sus zonas de influencia se establecen relaciones en términos de: a) comercialización de los productos regionales, b) obtención de mano de obra proveniente del campo para su industria, c) prestación de servicios de diversos tipos: administrativos, de salud de comunicaciones etc., d) distribución de los productos urbanos hacia la región, e) distribución de las inversiones y organización del trabajo regional, y f) estructuración de la red de transportes; la cual determinará las posibilidades de acceso a la región y, por lo tanto, la influencia regional de la ciudad”* (SEDATU-SUR, 2015:8).

Sin duda, el sistema de ciudades ha jugado un papel fundamental en la transformación del territorio mexicano, siendo el motor principal para su desarrollo. A partir de él se han conformado las grandes regiones del país; las cuales se han ido reconfigurando por distintas razones que van desde factores políticos, sociales, tecnológicos, económicos y ambientales; sin embargo, la directriz principal la han llevado los gobiernos con una tendencia al desarrollo de un proyecto económico, más que el social y el territorial. Por lo tanto, el modelo de desarrollo urbano y regional de México responde a las características que un determinado territorio posee para ser explotado, apoyado por una serie de políticas económicas implementadas durante mucho tiempo, que sólo han favorecido el desarrollo desigual. Por un lado, están las regiones ganadoras y por el otro, aquellas que no sirven a los intereses económicos del mercado. *“El proceso histórico de desarrollo urbano-regional en México ha sido desigual y ha favorecido la concentración en las grandes ciudades, lo cual se explica en gran medida por los modelos económicos que se han adoptado”* (Sánchez, 2016:9).

Este modelo de desarrollo como se ha analizado, ha favorecido más al medio urbano que al rural, el cual siempre ha sido relegado por un desarrollo comercial, industrial y de servicios, que tiene cabida en la ciudad. Esto lleva a ver como las decisiones tomadas en el ámbito urbano han repercutido en el ámbito rural, el cual a pesar de servir como parte fundamental del desarrollo del país no ha tenido cabida dentro del sistema normativo en cuanto a la regulación de su territorio. Si bien es cierto que actualmente tres cuartas partes de la población total del país radica en el medio urbano, esto no significa que el resto tenga que seguir en condiciones de pobreza y desigualdad; ya que este ha sido uno de los grandes motivos de expulsión de la población rural. Si se quiere evitar continuar con la concentración urbana y seguir bajo la dinámica de continuar con el crecimiento expansivo de las ciudades, podríamos voltear al ámbito rural y mixto los cuales podrían tener mejores condiciones de vida para sus habitantes y con ello promover un crecimiento más equilibrado del territorio.

1.3 Delimitación del ámbito rural y urbano

En este apartado abordaremos la discusión entre la definición conceptual del ámbito rural y urbano, desde el punto de vista económico, social y físico, presentado algunas de las principales consideraciones teóricas que parten desde los clásicos a la época actual, esto con la finalidad de entender como dicho concepto ha cambiado a raíz de la transformación de la realidad. La delimitación se remonta desde el origen de las ciudades, donde diversos teóricos han tratado de demarcar uno y otro ámbito, que en la actualidad resulta cada vez más confusa por la rápida urbanización del mundo.

La tendencia ha sido de conceptualizar lo urbano a partir de la ciudad, dejando por sentado que lo que no es ciudad es rural, sin embargo, poco se ha referido al ámbito mixto, aquel que queda en el espacio intermedio entre lo urbano y lo rural. La ciudad de hoy, la ciudad extendida, tiene su origen en la periferia de la ciudad bajo un fenómeno de ocupación de suelo disperso conformado por usos industriales, comerciales, habitacionales, rancherías y pequeños asentamientos rurales. Esta transformación que no sólo es física, implica cambios en la forma de vida de las personas y en el funcionamiento de la ciudad. La extensión de la ciudad provoca no solo recorridos cada vez más distantes de un sitio a otro, sino también más demanda de servicios e infraestructura para sus habitantes. La demanda de suelo urbano en las ciudades, y la especulación del mismo, ha contribuido a que los desarrolladores inmobiliarios en busca de suelo barato, se alejen cada vez más de las áreas centrales, interviniendo en el espacio rural circundante, provocando con ello, espacios en transición o espacios mixtos.

Surgen así dentro de la teoría urbana y territorial, los conceptos de periferia, asentamientos rururbanos y suburbanización, que entre otros, describen este fenómeno de ocupación del suelo y expansión de la ciudad, en donde se aprecian una mezcla de usos urbanos y rurales, donde los límites entre un ámbito y otro simplemente se difuminan. Por otro lado, los asentamientos humanos rurales más alejados de las ciudades o zonas urbanas, presentan una transformación más lenta, por no tener las mismas condiciones para su desarrollo como la accesibilidad, la conectividad y la concentración de bienes y servicios por mencionar algunos. Sin embargo para su clasificación el peso que se le otorga al número de habitantes ha sido determinante para la aplicación de los programas y las políticas públicas. Por ello, en el apartado siguiente se identifican los principales factores que deben considerarse al momento de establecer la delimitación de uno y otro ámbito, sea el rural, el mixto o el urbano.

1.3.1 Principales factores para determinar una tipología de los asentamientos humanos

Para determinar una tipología de los asentamientos humanos, retomaremos la clasificación que se le da desde la teoría urbana y territorial, clasificándolos como urbanos, mixtos y rurales según sus características físicas, económicas y sociales. Sin embargo, la importancia que se le ha dado al número de habitantes para definirlos ha sido determinante. Revisando algunos autores sobre esta distinción tenemos algunas anotaciones que se han hecho al respecto, como la de Emilio Durkheim

(Villazo, 2002:20) en relación al tamaño del núcleo de población, ya que este produce: *“heterogeneidad, división de trabajo y un modo de vida diferente opuesto a lo que se da en las comunidades rurales pequeñas”*. Para (Johnson en Villazo, 2002:19) *“...el procedimiento usual consiste en definir como urbano todo asentamiento que tenga un tamaño, una densidad de población y una estructura de empleos determinados”*. Siendo para estos dos autores el tamaño del núcleo una variable constante para su determinación, implicado con ello el número de habitantes.

Sin embargo, Pierre (Villazo, 2002:20) menciona: *“El número de habitantes no basta para caracterizar una ciudad o una aldea; en países asiáticos existen localidades urbanas predominan actividades agrícolas y en naciones desarrolladas, en algunas aldeas, son preponderantes las actividades no agrícolas”*. Por lo que las variables para la determinación no deben ser solamente el tamaño, el número de habitantes sino también considerar las *actividades productivas*. Considerando algunos de los criterios adoptados por otros países, como el caso de Suecia, se agrega *la continuidad en el espacio edificado* marcando como parámetro, a los urbanos, aquellos que tienen menos de 200 metros de distancia entre viviendas; mientras que en la India, considera como ciudades a todos los núcleos de poder, sea local, provincial o regional, así como aglomeraciones mayores a los 5,000 habitantes.

Los parámetros utilizados para su categorización varían de un país a otro, por razones sociales, culturales y económicas, las diferencias en el funcionamiento y configuración de cada uno de estos asentamientos así como la forma de vida de sus habitantes. Aunque existen algunas similitudes en cuanto a criterios para delimitar las diferencias estructurales que existen, no se ha establecido una estandarización a nivel global. *“...En vista de las diferencias nacionales en las características que distinguen las áreas urbanas de las rurales, la distinción entre la población urbana no es todavía factible de englobarse en una sola definición que pueda ser aplicable en todos los países”* (ONU en Villalvazo, 2002:22).

Debemos recalcar que las características cuantitativas han tenido mayor peso sobre las cualitativas, para la delimitación de lo urbano y lo rural, refiriéndonos específicamente al tamaño de la población o número de habitantes, tal como lo señala un estudio que realizó la ONU en 1977, en donde se retomó a 133 países y sus parámetros para definir a la ciudad, en la tabla 6 observemos la relación de ocho de ellos y sus demarcaciones.

Tabla 6

Población mínima necesaria por país para demarcar al ámbito urbano y rural a nivel mundial

País	Población mínima
Suecia, Dinamarca	200
República Sudafricana	500
Australia, Canadá	1000
Francia, Israel	2000
Estados Unidos, México	2500
Bélgica	5000
Turquía, España	10000
Japón	30000

Fuente: Tomado de (Villazo, 2002: 20)

Observando la tabla anterior, hay una notable diferencia entre lo que es ciudad para Suecia y los que es ciudad para Japón, en cuanto al número de habitantes, lo cual no se explicaría a través de las variables cuantitativas, sino a través de sus variables cualitativas. Retomando a Castells (1974:17) tenemos: *“Si bien es cierto que el criterio generalizado parece ser el número de habitantes – con correctivos variables según la estructura ocupacional y las delimitaciones administrativas -, los umbrales retenidos varían enormemente, los indicadores de las diversas actividades dependen de cada tipo de sociedad y por último, las mismas cantidades cobran un sentido totalmente diferente según las estructuras productivas y sociales que determinan la organización del espacio”*. Según Echeverri (2002:24) abordar la definición de ruralidad desde la perspectiva del espacio y el territorio, nos lleva a revisar algunas de las características que lo definen, centradas principalmente en las consideraciones demográficas y productivas, estableciéndose lo rural como:

- Áreas de asentamiento humanos dispersos
- Concentraciones no mayores de 2,500 habitantes
- Espacios que dependen de actividades primarias

Estas características podrían ayudarnos a describir a los asentamientos rurales como espacios donde predomina el medio natural, bajo una traza urbana que se adapta al medio, sus sistemas de captación de agua son por medio de fuentes directas y existe una cultura de reutilización de los desechos, la vivienda generalmente es autoconstruida y con materiales de la región, existe un tejido social y cultural, que se pierde muchas veces ante las miradas de quien no habita en estos espacios. *“La ruralidad es ese hábitat construido durante generaciones por la actividad agropecuaria, es el territorio donde este sector ha tejido una sociedad”* (Echeverri, 2002:26). Algunas de las variables a considerar para tal demarcación según P. Sorokin y C. Zimmerman en (Villazo, 2002:20) son: *el empleo, medio ambiente, tamaño de la comunidad, densidad de población, homogeneidad de la población, diferenciación social, movilidad y sistemas de interacción*.

Considerando lo anterior tenemos que estas variables están referidas a intentar explicar un modo de vida urbano, así a mayor especialización del *empleo terciario* más urbano es el asentamiento; con respecto al *medio ambiente* la interacción con el medio urbano es cada vez más distante y su impacto mayor, así a mayor cantidad de población mayor su impacto por la concentración de industrias, vehículos y servicios. *El tamaño de la comunidad*, es un indicador crucial para determinar si un asentamiento es o no urbano, ya que a mayor tamaño mayor cantidad de personas, equipamiento, servicios y vías, por mencionar algunos. *La densidad de población* está referida a que entre más alta sea esa densidad mayor cantidad de personas concentradas en un territorio y por ende mayor dotación de servicios. Con respecto a la *homogeneidad* de la población, nos referimos a que entre menos división del trabajo más uniformidad de las personas, por dedicarse a actividades productivas similares, mientras que en las sociedades urbanas resulta lo contrario por la gran diversidad de empleos que hay.

La *diferenciación social* se ve marcada por la diversidad de actividades que se desarrollan en un determinado núcleo los cuales generan distintas clases de empleo y por consecuencia una diferencia de clases que se ve plasmada en el territorio. *La movilidad* es referida al número de viajes que realiza la gente para la trasladarse de un lado a otro para satisfacer sus necesidades diarias, como el trabajo, las compras, la recreación o la cultura, esto no es sólo un problema urbano sino que también lo padecen algunas localidades rurales, al no tener los medios de transporte o el sistema carretero que permita a la población desplazarse a otros sitios, sin embargo la movilidad interna es mucho más complicada en las ciudades por el volumen de vehículos que circulan y las distancias que se recorren.

Los sistemas de interacción están referidos también a las redes de comunicación que se establecen para el intercambio de información y a los medios de comunicación desde los medios satelitales hasta los electrónicos. El problema de tal demarcación parte entonces de dos vertientes distintas la cuestión teórica y la que se da en la práctica en cada país. La primera retoma una serie de variables para medir el fenómeno mientras que la segunda se basa más en datos referentes al número de habitantes que habita en un determinado asentamiento. “Por un lado, está la definición teórica del hecho urbano en contraposición con lo rural, y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad. Por otro, la definición concreta utilizada en cada país para determinar con fines estadísticos lo urbano” (Capel, 1975:266).

En concreto bajo esta discusión pareciera que se buscan establecer límites entre lo urbano y lo rural, sin considerar el espacio de transición que hay en ellas ignorando su existencia. Siendo este un espacio dinámico donde se pueden encontrar una combinación de ambos modos de vida el urbano y el rural del cual hablaremos más adelante. Por ello resulta importante retomar estos aspectos al momento de determinar una tipología de los asentamientos humanos, ya que hasta la fecha en muchos países por mencionar algunos como México y E.U., la única variable que ha sido tomada en cuenta institucionalmente para definirlos ha sido la demográfica, en relación al número de habitantes concentrados en un centro de población.

Se podrían considerar aspectos cuantitativos y cualitativos para la definición de ambos aspectos, o una combinación de ambos como lo hacen en la India: “En la India los criterios adoptados para tal definición, son considerar ciudad a los núcleos de poder local, provincial o regional, así como las aglomeraciones mayores a 5,000 habitantes con una densidad de 390 hab/km² y un mínimo del 75% de la población ocupada masculina en actividades no agrarias” (Villalvazo, 2002:21).

Unikel en 1968, estableció una demarcación de cuatro tipos de asentamientos humanos para el caso de las ciudades latinoamericanas, con base en el número de habitantes (Unikel 1976:347) estos son:

- Localidades urbanas mayores a 15,000 habitantes.
- Localidades mixtas urbanas entre 10,000 y 15,000 habitantes
- Localidades mixtas rurales entre 5,000 y 10,000 habitantes
- Localidades rurales menores a 5,000 habitantes

En el caso de México, se parte de una trayectoria censal que ha modificado sus parámetros con el paso del tiempo (véase tabla 7 pág. 56), en un principio en 1910, se estableció como mínimo 4 mil habitantes para establecer que una comunidad fuera considerada como urbana, y en la actualidad debe superar los 2,500 habitantes.

Tabla 7
Parámetros censales para establecer las localidades urbanas en México

Año	Población mínima (habitantes)
1910	4,000
1921	2,000
1930,1940,1960	2,500
1970-2010	2,500

Fuente: Elaboración propia con base en Villalvazo (2002:23,24)

En este sentido, se observa que el parámetro establecido de 2,500 habitantes se ha mantenido por varias décadas, aunque en 1987 el Instituto General de Geografía agregó otra variable, que fue la superficie, donde las localidades rurales no deberían exceder más de los 100 km². Posteriormente en 1993 el INEGI, hizo un estudio sobre el grado de urbanización⁴⁶ y maneja los siguientes indicadores (Villalvazo, 2002: 24):

- Población rural: localidades menores a 5000 habitantes
- Población semirural: localidades que habitan entre 5000 y 15,000 habitantes.
- Población urbana: población que vive en localidades mayores a 15,000 habitantes.

Esta categorización retoma la importancia de las localidades semirurales o las localidades mixtas como las menciona Luis Unikel (1976:25), mientras que el Sistema Urbano Nacional las establece en un rango de los 2,500 a los 15,000 habitantes. En este sentido, es claro precisar sobre las diferentes categorizaciones que se le han dado a los asentamientos humanos, que van en el sentido de dar prioridad al número de habitantes más que al resto de las variables. Dentro de las diferentes vertientes que han estudiado tal demarcación, predominan aquellas que describen la forma física también denominada morfología urbana, "...La forma y el aspecto de la aglomeración ha sido utilizado como un criterio esencial" (Capel, 1975:266). Así el tamaño y la forma del núcleo son variables esenciales al momento de su descripción.

Dentro de la forma, la continuidad en el espacio edificado es un aspecto que se ha tomado en cuenta para describir la estructura del asentamiento humano⁴⁷, describiendo al espacio rural como discontinuo y disperso. En Suecia, se establece el criterio que esa discontinuidad no debe exceder a los 200 metros de distancia entre un edificio y otro, para ser urbano (Villalvazo, 2002:21). En este sentido, la densidad es otra variable a considerar, como en la India cuyo parámetro establece a las zonas urbanas aquellas que tienen más de 390 hab /km².

⁴⁶ INEGI. Niveles de bienestar en México, Aguascalientes, México, INEGI, 1993, p.55.

⁴⁷ Nos referimos a la estructura del asentamiento humano para no usar el término de estructura urbana al referirse a las condiciones del medio urbano.

Esto difiere de un país y otro, en relación a su cultura, economía y la función que cada asentamiento humano desempeña, por lo que no hay un criterio estandarizado como muchas de las otras variables para establecer una demarcación global.

La visión económica es otro enfoque a considerar, y va referida a *la función* que los asentamientos humanos desempeñan dentro de un sistema local o global, en el sentido del modo de producción y las actividades económicas que se desempeñan. La especialización económica de un lugar, dará pie a la forma del núcleo y este se transformara con el tiempo, con base en sus nuevas necesidades. Esta variable influye en buena medida a la demarcación de lo urbano y lo rural, argumentándose que los primeros son los que desarrollan fundamentalmente actividades no agrarias mientras que en los rurales predominan este tipo de actividades, refiriéndonos nuevamente al caso de la India, dónde se establece para su demarcación un porcentaje del 75% de su población activa masculina destinado a actividades no agrarias.

Otros países que hacen referencia a la función más que al tamaño son Marruecos, Egipto, Hungría y Reino Unido, quienes adoptan el criterio de ser la sede de un organismo de la administración (Villazo, 2002:21). El enfoque sociocultural no sólo se centra en el número de habitantes sino también en su modo de vida urbano⁴⁸, que se refleja en el uso del espacio, la cultura urbana⁴⁹ y las relaciones personales. Los autores de la Escuela de Chicago han trabajado de manera más precisa en el sentido sociocultural urbano, las formas de comportamiento de una forma de vida y cultura urbana. En este sentido para Louis Wirth⁵⁰ la comunidad se pierde en el ambiente urbano siendo esta una asociación, la despersonalización, el aislamiento social, la superficialidad, el anonimato, el carácter transitorio y utilitario, la movilidad, la economía de mercado y el debilitamiento de las estructuras familiares, así como especialización funcional y división de trabajo, bajo espíritu de competencia se ve contrastado frente a la solidaridad de las sociedades rurales. Según Simmel (citado en Capel, 1975: 268): “...*En una gran ciudad la vida es más intelectual; el ritmo de vida es más rápido que en las pequeñas ciudades y el campo y hay por ello, una intensificación de la vida nerviosa*”.

El aspecto cultural no solo se refleja en la forma de vida de los habitantes sino también en el uso del espacio público y privado, conteniendo ciertos rasgos característicos de cada región, así la forma y la función se conjugan para definir una imagen del lugar⁵¹, en dónde en el medio rural hay un predominio del medio natural, mientras que en la ciudad cada vez es más escaso. De lo anterior podemos resumir tres de las principales disciplinas que han estudiado la demarcación de lo urbano y lo rural, que son la geografía, la sociología y la economía, para lo cual se construyó la tabla 8 que resume las principales variables utilizadas dentro de estos enfoques, así como algunos de los teóricos que han trabajado sobre este tema (véase tabla 8, pág.59):

⁴⁸ Refiriéndose al modo de vida urbano es un sistema específico de normas o valores –o por lo que concierne a los actores- de comportamientos, actitudes y opiniones” Castells, 1971:50.

⁴⁹ Para Wirth la cultura urbana es resultado de tres factores: la dimensión, la densidad y la heterogeneidad (Capel, 1975:270)

⁵⁰Wirth Louis en “Urbanism as a way of life”, American Journal of Sociology, 1938, p. 27-30.

⁵¹ A lo que Kevin Lynch denomina La Imagen de la Ciudad.

Tabla 8
Principales variables utilizadas para la definición del ámbito urbano o rural

Enfoque	Principales variables utilizadas	Algunos Teóricos
Geográfico	Número de habitantes Morfología del núcleo El paisaje Continuidad física Densidad de población	Christaller, 1933 Lefebvre, 1970 Kingsley Davis, 1972 Unikel, 1976 Pierre, 1982 Clarke, 1991 Delgado, 1999 Paul Cloke, 2006
Sociológico	Tamaño del núcleo Modo de vida Heterogeneidad Cultura urbana Grado de interacción social Composición familiar Medio ambiente Sistemas de interacción social	George Simmel, 1890 Max Weber, 1922 Durkheim, 1893 Sorokin y Zimmerman, 1920 Castells, 1971 Louis Wirth, 1958 Solari, 1958 Buttel, 2001 Berdegue, 2010
Económico	Actividades económicas La capacidad de intercambio Estructura del empleo Población activa	Von Thünen, 1820 Aroussee, 1921 Dickinson, 1947 De Grammont, 2004 Kay, 2009

Fuente: Elaboración propia con base en González, (2013) y Villalvazo (2002).

Sin embargo, actualmente se nota una transformación en el medio rural a partir de la globalización y su impacto en el territorio, algunos de estos cambios son: la pérdida de las actividades productivas primarias, bajo una tendencia a la terciarización y diversificación económica, ya que algunas de estas localidades están muy próximas a la ciudad o a partir de sus recursos naturales o patrimoniales están incursionando en el desarrollo turístico. Algunos de estos cambios se mencionan en Rodríguez, 2008 citado en González, (2013:141): *“la diversificación de la estructura productiva, la cual ya no depende exclusivamente de las actividades agropecuarias; la integración más funcional entre lo rural y lo urbano; el desvanecimiento o transformación en los estilos de vida y valores asociados a lo rural(tradicional) y lo urbano (moderno); y, finalmente, la descentralización política, mediante la cual se busca otorgar mayor poder a las instancias locales y regionales”*

Esta nueva redefinición del territorio, sin duda cambia el sentido de la discusión anterior sobre lo urbano y lo rural, poniendo en duda algunas de las variables citadas frecuentemente y propone la inclusión o valoración de algunas otras como: la cercanía con la ciudad, su interacción con la misma, la accesibilidad y conectividad, más que el tamaño del núcleo. A partir de ello, en los años 90’s surge una nueva corriente de estudio llamada Nueva Ruralidad, la cual surgió en España y desde entonces ha retomado gran fuerza en América Latina. Esta conceptualización de lo rural, la revaloriza viendo en ella la potencialidad que dichas localidades tienen al diversificar sus actividades productivas.

Analizando el papel de los espacios rurales europeos Link (Grajales, 2009:150) menciona las nuevas funciones que estos están viviendo que van desde las “*funciones residenciales estrechamente relacionadas con el uso del transporte individual, las funciones recreativas, de preservación y valoración de patrimonios paisajísticos, ambientales y culturales*”. Este mismo proceso se está presentando en el caso de Latinoamérica, donde según el Instituto Interamericano para la Agricultura menciona: “*De manera creciente nuevas demandas surgen en función del espacio rural, vinculadas estrechamente a los recursos endógenos que dispone el territorio de las Américas y que están relacionadas con la biodiversidad y los recursos naturales. Y también la necesidad, cada vez más sentida, de disponer del paisaje rural como espacio vital de recreación y una creciente demanda con nichos de mercado no tradicionales*” (IICA, 2000:7)

La transformación del ámbito rural, nos lleva a repensar las condiciones bajo las cuales se están configurando nuevos territorios rurales y semirurales, a partir de sus funciones económicas, su interacción con un sistema de localidades y ciudades, y la disposición de recursos naturales o culturales. Por lo tanto, la demarcación entre lo urbano y lo rural podría resultar más confusa, sin embargo, como parte de los objetivos de este estudio abordaremos algunos de los indicadores que han sido utilizados para tal efecto (véase tabla 9).

Tabla 9
Análisis de los indicadores utilizados para la demarcación del espacio rural-mixto-urbano

Indicadores	Urbano	Mixtos	Rural
Factores socioculturales			
Número de habitantes	+ 15,000 habitantes	2,500 a 14,999 habitantes	-2,500 habitantes
Factores económicos			
Actividad económica primaria (agricultura) ⁵²	-40%	40-60 %	+60%
Factores físicos			
Densidad de población ⁵³	Alta densidad (mayor a 81 hab. /Km2.)	Densidad media (41 a 80 hab. /Km2.)	Densidad baja (0-40 hab. /km2)

Fuente: Elaboración propia con base en Sedesol (2010) y Unikel (1976), Consultado en RR STUDIO ARQUITECTURA Y DISEÑO, URBANISMO. Junio 5, 2013. Densidades de población. <http://rr-studio.tumblr.com/post/39753895389/densidad-de-poblacion>

Por lo tanto, la definición o demarcación entre cada uno de los ámbitos mencionados aún está en discusión, la definición de variables cualitativas han podido demostrar las diferencias perceptuales entre un ámbito y otro, mientras que las cuantitativas han tratado de elaborar mediciones más precisas para establecer indicadores o grados que midan los índices de ruralidad. Sin embargo, aún no hay parámetros estandarizados que permitan operarlos por las condiciones tan distintas que se presentan

⁵² Con el objeto de llegar a una clasificación urbana rural, la Sociedad de Naciones propuso en 1938 como criterio básico la proporción de población dedicada a la agricultura, clasificando la en tres categorías: comunas rurales (con más de 60%), comunas mixtas (con 40 a 60%) y comunas urbanas (con menos del 40%) (Unikel, 1976:339).

⁵³ Consultado en RR STUDIO ARQUITECTURA Y DISEÑO, URBANISMO. Junio 5, 2013. Densidades de población. <http://rr-studio.tumblr.com/post/39753895389/densidad-de-poblacion>

entre una sociedad y otra. No obstante, se hace necesario un análisis de este tipo para poder establecer una tipología de los asentamientos humanos, y con ello implementar políticas acordes a las necesidades de la población, las cuales deben ser diferenciadas para que respondan a una realidad, y permitan con ello impulsar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

.1.3.2 Los asentamientos semirurales o mixtos, ¿Una transición entre el ámbito urbano y rural?

En esta parte del trabajo se analizarán los asentamientos humanos semirurales o mixtos, con la finalidad de establecer una conceptualización de los mismos, bajo la revisión teórica que hay respecto al tema y la realidad que se presenta hoy en día en nuestro territorio. Sin duda estos fenómenos que se presentan en la actualidad ha puesto en tela de juicio la delimitación del concepto entre lo rural y lo urbano, donde lo rural aparece referido como el campo y lo urbano como la ciudad, mientras que el ámbito semirural o mixto, casi no ha sido citado en los estudios del territorio, ni tampoco contemplado dentro las políticas públicas. El ámbito semirural o mixto es un espacio de transición entre lo urbano y lo rural, está referido comúnmente a aquellas localidades que están en proceso de transformación o a las situadas en la periferia de la ciudad⁵⁴, que manifiestan en el territorio procesos de suburbanización o rururbanización, los cuales describiremos más adelante.

La periferia urbana es una manifestación clara de cómo la ciudad se extiende cada vez más y se aleja del centro urbano, estudios muestran que en ocasiones este fenómeno abarca hasta un 65% del territorio de la ciudad⁵⁵ y es promovido fundamentalmente por la especulación de suelo, la dotación de nuevos equipamientos o la promoción inmobiliaria. “Se ha caracterizado a la periferia como la materialización del proceso de suburbanización, en clara referencia del crecimiento metropolitano contiguo territorialmente” (Lindón, 1997:8) Por otro lado, hay que mencionar a lo suburbano como proceso y no como una tipología de los asentamientos humanos, entendiéndolo como una parte de la transformación del territorio rural al urbano. “Dicho en otros términos, en este enfoque la suburbanización se asocia a la dispersión en la ocupación del territorio” (idem).

Esta diseminación del espacio construido, es característica de los asentamientos rurales, y se manifiesta también en el ámbito de transición, es decir, entre el espacio urbano y el medio rural, bajo un patrón de dispersión y concentración, entre más cercano se este de la ciudad. La rururbanización es también parte de esta naturaleza, y es descrita como “el proceso de urbanización de espacios rurales” (Gómez, 2010:115). El problema es cuando aceleramos este proceso de cambio entre lo rural y lo urbano en lugares cada vez apartados, con la intervención de proyectos urbanos en espacios rurales que nada tienen que ver con el contexto y la realidad de las personas que ahí habitan, bajo la idea de que urbanizar es símbolo de desarrollo.

⁵⁴ La periferia de la ciudad tiene su origen desde la época prehispánica pero es en la ciudad actual donde se manifiesta considerablemente.

⁵⁵ Véase Bazant en el estudio que hizo sobre la Periferia Urbana de la Ciudad de México. (Bazant, 2001:224)

Actualmente existe una organización de pueblos, barrios, comunidades y ciudades llamada pueblos en transición (transition towns⁵⁶), que surgió en el 2005; que a partir del previsible fin del petróleo y la amenaza del cambio climático han empezado a organizarse para implementar acciones para que estos sitios sean autosuficientes. Cabe aclarar que, la transición a la cual se hace referencia en este apartado es en relación a la transformación que experimentan aquellos asentamientos humanos que no son urbanos ni tampoco rurales, y que bajo ciertas condicionantes podrían servir como detonadores regionales.

En Latinoamérica, las diferencias entre los entornos urbanos y rurales, son notables en relación a los países de primer mundo, esto debido a los antecedentes históricos y culturales que prevalecen, y en México la ciudad ha servido como motor del desarrollo a partir de un sistema de ciudades. Por ello, un asentamiento humano pequeño cercano la ciudad no necesariamente tendrá que ser rural por su número de habitantes, cuando sus condiciones de vida son totalmente urbanas; y por el contrario, un desarrollo habitacional asentado en territorio rural no necesariamente será urbano si no cuenta con los bienes y servicios que brinda una ciudad.

Hacer ciudad lleva un proceso que se va configurando a través de una historia, de las personas que lo habitan de sus costumbres y tradiciones que se van modificando con el tiempo; es una red compleja de interrelaciones que no se perciben a simple vista, pero se manifiestan territorialmente por medio del espacio físico sus edificaciones, sus calles y su estructura. Se parte entonces de la idea de que vivir en la ciudad, implica mejores condiciones de vida para sus habitantes, porque es ahí donde se concentra la inversión y la infraestructura necesaria para el desarrollo. Mientras que las áreas rurales la falta de inversión e infraestructura, han promovido la expulsión de su población a la ciudades, favoreciendo así la concentración urbana.⁵⁷

La creación de *Las Ciudades Rurales* como parte de un asentamiento humano mixto es un ejemplo claro de esta mezcla entre lo urbano y lo rural, que bajo un proceso de intervención ha concentrado pequeñas localidades rurales bajo una escenografía urbana, en medio de un panorama rural, rompiendo por completo con el paisaje natural y la integración con el mismo. Esto parece ser una tendencia en la actualidad, en dónde las soluciones de intervención a los problemas del espacio rural, se concretizan bajo modelos urbanos, los cuales son cada vez más frecuentes debido al gran vacío que existe en la legislación y la normatividad de los asentamientos humanos⁵⁸.

La influencia que han tenido estos proyectos dentro del cambio del territorio de lo rural a lo urbano, se manifiesta en la rápida transformación del espacio, sobre todo en el privado es decir en la vivienda,

⁵⁶ Los transition towns están basados en la permacultura, la cual es el diseño de hábitats humanos sostenibles y sistemas agrícolas, que imita las relaciones encontradas en los patrones de la naturaleza (<https://elproyectomatriz.wordpress.com/2010/10/11/pueblos-en-transicion/>)

⁵⁷ Tomando como referencia los datos censales y bajo una comparativa retomada de INEGI, tenemos que en 1950 el porcentaje de población rural en México representaba el 43%, mientras que para el 2010 este cifra decreció al 22.2% de la población total, lo que nos demuestra una expulsión de población rural..

⁵⁸ El vacío al cual nos hacemos referencia está centrado en que no existe una norma para planear, diseñar o intervenir los espacios rurales y estos se conciben a partir del reglamento de fraccionamientos que se enmarca en un ámbito básicamente urbano.

que paulatinamente deja de ser una vivienda tradicional elaborada con material de la región, para suplirla por una vivienda urbana de material industrial. En este mismo sentido, el espacio público se ve intervenido por diseños urbanos modernos e innovadores como símbolo de desarrollo, adoptando otros modelos y acabando con todo rasgo rural. Esta transformación del territorio de lo rural a lo urbano se manifiesta precisamente en esas localidades en transición que son las localidades mixtas, y que compiten al igual que cualquier otro sitio por mejorar sus condiciones de vida.

Por ello la importancia de retomar del urbanismo y la sociología, el concepto del ámbito mixto o semirural para categorizar este tipo de intervenciones, ya que nos permite comprender algunos de los procesos similares que se han manifestado en el territorio, como la suburbanización y rururbanización, todos ellos, con un rasgo común, muestran la tendencia de los asentamientos humanos rurales hacia la urbanización, incorporándolos de manera espontánea o promovidos por alguna intervención privada o del estado.

Pero ¿Cómo se deben propiciar mejores condiciones de vida de los habitantes que no radican en la ciudad? sin llegar a urbanizarlos por completo, respetando sus tradiciones y su cultura, que son parte del potencial que estas localidades poseen. Si el principal objetivo es crear la condiciones de desarrollo de las localidades mixtas o rurales, se debe apuntar a un modelo de urbanización flexible a las condiciones de estas regiones; la solución no está en intervenir o construir nuevos poblados con vivienda y equipamientos urbanos; sino en crear espacios útiles que respondan a su modo de producción, la cultura y necesidad de sus habitantes.

El problema se centra en que la normativa para diseñar e intervenir estos espacios no existe, y solo se aplica la normativa urbana no considerando los costos sociales, económicos y ambientales; por lo que, se debe orientar a una política incluyente de los espacios rurales y mixtos, que permitan detonarlos potencialmente para mejorar sus condiciones de vida, y con ello contribuir al desarrollo equilibrado del país.

1.3.3 Descripción conceptual y elementos para caracterizar una localidad semirural

Para caracterizar a una localidad semirural o mixta, retomaremos las principales variables utilizadas por Unikel (1976:341) para demarcar el ámbito urbano y rural, esto debido a la limitación que hay con respecto a los datos censales y los pocos estudios que se han realizado para este tipo de localidades; sólo se mencionan como referencia dentro de la clasificación de los asentamientos humanos en México. Citando a Gutiérrez (2001:103) existen dos tipos de criterio para demarcar el ámbito urbano y el rural, el estadístico y el funcional, el primero es el que más ha sido manejado por los autores, y es el referente al tamaño de la población, el cual ha quedado muy limitado y no se ha podido establecer una postura para estandarizarlos a nivel mundial, mientras que el segundo, se acerca un poco más a la realidad, permitiendo describir las actividades que se realizan.

El criterio estadístico, está basado en el número de habitantes, se parte de considerar como urbanos a todos aquellos mayores a 15,000 habitantes y rurales a los menores a 2,500 habitantes, por lo que queda en este parteaguas todas aquellas localidades en semirurales o mixtas. Por lo tanto, desde esta delimitación podríamos definir como localidades semirurales o mixtas, a aquellas que tienen entre 2,500 a 14,999 habitantes, concentradas en un núcleo de población. *El criterio funcional*: este criterio describe o demarca las principales funciones de un asentamiento urbano o rural, y generalmente se ha centrado en el porcentaje de población económicamente activa dedicada a actividades no agrícolas, así entre menor porcentaje de población dedicada a las actividades primarias más urbano será el asentamiento. Utilizando este criterio, en 1938, las Naciones Unidas establecieron que aquellas localidades que superaban el 60% de su población dedicada a la agricultura eran rurales, entre el 40 y 60% mixtas, y menos del 40% urbanas (Gutiérrez, 2001:105).

Sin embargo, esta tendencia está cambiando aún en las comunidades dispersas, debido muchas veces a su relación con el medio urbano, ya sea por su cercanía o la migración de sus habitantes. *“La transición de agricultura a otras actividades tiene lugar con gran rapidez en las áreas rurales. Dos hechos son evidencia de este fenómeno. Primero, la proporción del ingreso no-agropecuario que ha crecido sustancialmente, hasta el punto de representar más del 50 % del ingreso familiar aún en las áreas rurales dispersas. Segundo, el empleo no-agropecuario que creció más en áreas rurales (5.2 % anual) que en áreas urbanas (3.5 %) entre 1999 y 2004” (OCDE, 2006:22).*

Las condiciones de localización de las localidades rurales con respecto a la ciudad generan una serie de relaciones funcionales cuando estas están conectadas influyendo fuertemente en el proceso de transformación de las mismas y su proceso de urbanización es más rápida que aquellos que se encuentran desconectados o más alejados de la urbe, sin embargo, siguen siendo localidades rurales o mixtas mientras estas no pasen a formar parte de la ciudad, de lo contrario se da paso a otro tipo de fenómenos como la suburbanización, conurbación o metropolización. Bajo este panorama, las localidades semirurales o mixtas están experimentado rápidamente una tendencia a la urbanización, pero sin embargo aún conservan el desarrollo de actividades productivas primarias, por lo que son espacios en transición, esto es muy común en este tipo de asentamientos que por su concentración demográfica, les permite acceder a la dotación de más equipamiento e infraestructura, desarrollando nuevas actividades económicas propias de una ciudad, como el comercio y el empleo remunerado⁵⁹.

Esto sin descartar que además, si estas localidades cuentan con riqueza natural o bienes históricos, es probable que desarrollen actividades de producción artesanal, gastronómica y turística. Lo cual al igual que las ciudades, nos estaría llevando a decir que tienden a una especialización económica, esto quiere decir que no todas las localidades mixtas tendrán como base económica las actividades primarias, sino también, y con base en sus recursos naturales, podrían desarrollar actividades turísticas, recreativas o forestales.

⁵⁹ Unikel (1976:342) establece como variable a la población asalariada, ya que existe una estrecha relación entre el proceso de urbanización, el grado de división y la especialización del trabajo, propias de una sociedad urbana.

Así mismo, el factor cultural podría ser otro potencial para su desarrollo, bajo la producción artesanal o gastronómica, la cual viene a complementarse con otras actividades secundarias. Retomando las características descritas anteriormente, podemos tratar de describir a una localidad semirural o mixta en México como: *“aquellas localidades que tienen una población total de 2,500 y hasta 15,000 habitantes concentradas en un núcleo, con una densidad media de 41 a 80 hab. /km². Son localidades con una tendencia a la urbanización por desarrollar actividades propias de este medio, pero que aún conservan en buena proporción actividades productivas primarias entre un 40 y 60%, con tendencia a una especialización económica en relación a sus posibilidades de tener un recurso natural o patrimonial”*.

1.4 Enfoques del estudio de las localidades rurales en proceso de transformación y su manifestación en el territorio

El ámbito rural al igual que el urbano, ha sido uno de los más estudiados por sociólogos, geógrafos, antropólogos y economistas. Pero pocos⁶⁰ se han centrado en el análisis del espacio semirural o mixto el cual por sus características, está en un proceso de transición entre lo urbano y lo rural. Este proceso de transición se manifiesta claramente en la transformación del territorio al combinar modos de vida urbanos y rurales, que se pueden observar sobre todo en las periferias de las ciudades o en localidades más apartadas de la ciudad.

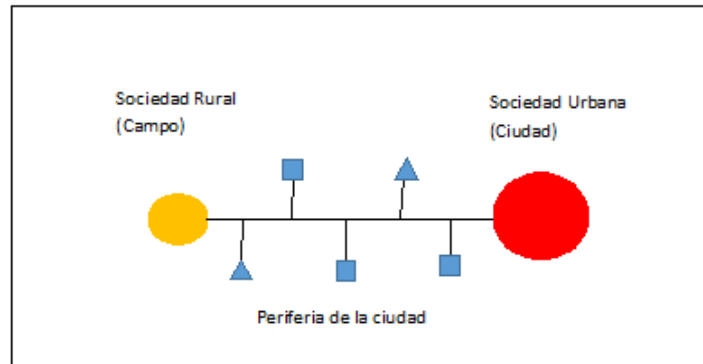
Desde el enfoque territorial las localidades rurales y semirurales al estar contenidas dentro del área periurbana de la ciudad, se van integrando físicamente al proceso de expansión de la ciudad, formando así un continuum urbano. *“Durante la etapa inicial el crecimiento se concentra en las áreas centrales, posteriormente a medida que crecen las áreas urbanas y crecen las redes de comunicación y transporte, la ciudad se expande territorialmente, en consecuencia existe una fuerte competencia por el suelo urbano, que genera, a su vez, efectos de derramamiento de residencia y trabajos hacia los contornos, en una tercera etapa de urbanización, el crecimiento se trasfiere hacia otros centros urbanos más pequeños que a su vez inician su primera etapa de expansión”* (Brambila, 1992:95).

En este sentido las localidades semirurales y rurales, experimentan un proceso de transformación urbana más acelerado por la influencia que ejerce la ciudad sobre ellas, y la presión del mercado inmobiliario para disponer de suelo urbano. Por lo tanto, la distancia entre la ciudad y el asentamiento rural o mixto tiene mucho que ver con la velocidad de su transformación y el proceso que se genere en ese cambio. Si este está muy cercano al núcleo urbano pasará a formar parte de la periferia de la ciudad y estará contenido dentro del fenómeno de la suburbanización que se da en el continuum urbano⁶¹ que se forma en el proceso de crecimiento de una ciudad (véase esquema 1 en la pág. 66):

⁶⁰ Unikel es uno de los principales autores que han trabajado sobre el tema al demarcar en cuatro grupos los asentamientos humanos, entre ellos las localidades mixtas (Unikel, 1976:26).

⁶¹ La teoría del continuum rural urbano señala que en un extremo se encuentra las localidades netamente rurales y en el otro las localidades completamente urbanas, y que la relación entre ambos extremos es un proceso continuo de cambio, sin existirá un límite que marque el paso de un estado a otro (Ducci, 1995:39)

Esquema 1
La teoría del continuum rural urbano y las localidades rurales periféricas



Fuente: (Ducci, 1995:39)

En este continuum urbano podemos encontrar asentamientos como rancherías y pequeños poblados que de ser eminentemente rurales pasan a un estado de transición rural-urbano hasta perder posteriormente sus características rurales. Las manifestaciones más evidentes de la urbanización en esta transición se manifiestan en el uso del suelo, donde las tierras generalmente agrícolas pasan a ser zonas industriales, habitacionales o de usos comerciales; lo cual promueve un crecimiento extensivo de la ciudad. Según el modelo de Bazant (2000:221) centrado en el estudio de la periferia urbana, se identifica distintas modalidades de organización urbana que se van incorporando a la ciudad a partir de su periferia y estas son:

- Pueblos rurales aislados
- Pueblos en proceso de absorción metropolitana
- Baldíos intermedios
- Colonias populares

Es muy común ver en esa transformación, pequeños poblados que se han integrado a ese proceso, en donde se desarrollan actividades mixtas tanto urbanas como rurales e incluso los espacios urbanos se combinan y llegan a ser espacios atractivos para el esparcimiento de la población urbana. Podemos mencionar varios ejemplos como los municipios conurbados que presentan estas características de atracción y que no pierden su tradición local, como es el caso de Zapopan y Tonalá con Guadalajara, o el caso de Metepec con Toluca, por mencionar algunos. Son localidades que aunque forman parte de otro municipio, ahora son zonas conurbadas de la ciudad, y conservan características de ruralidad, pero sobre todo se preservan las tradiciones culturales que forman parte de su identidad, y van explotando actividades económicas artesanales o gastronómicas, lo cual permite generar una diversidad económica y con ello empleo a sus habitantes.

Esto mismo sucede con las localidades rurales y semirurales que se encuentran más distantes de la ciudad, dónde muchas veces su atracción se basa en los recursos naturales que posee, explotando así un turismo de aventura⁶² o lo que actualmente se le denomina turismo rural⁶³, lo que significa una oportunidad de desarrollo para estas comunidades rurales, y no depender sólo de la actividad agropecuaria la cual no ha sido beneficiada desde hace mucho. *“La diversificación creciente de la economía rural varía de región a región. Aunque la contribución de la diversificación al mejoramiento de los estándares de vida no es fácilmente cuantificable, la evidencia demuestra que el PIB per cápita en las regiones predominantemente rurales más diversificadas (los estados del norte como Nuevo León, Baja California, Baja California Sur y Coahuila) es mayor que no solo en el resto de las áreas rurales sino que el promedio nacional”* (OCDE; 2007:23).

Estudios realizados en el sector turístico muestran esta tendencia, donde no sólo las ciudades están en competencia sino también los espacios rurales, sobre todo aquellos que contengan riqueza natural, arquitectónica o cultural. *“En adición a los 25 sitios culturales y 4 naturales declarados Patrimonio de la Humanidad y 39 más que están siendo considerados, México tiene una rica cultura la cual se manifiesta a través de su cocina regional, música, y arte. La riqueza de las poblaciones indígenas de México, su civilización y estructura social única, son objeto de gran interés para académicos y turistas”* (XOLA, 2009:10).

Bajo esta dinámica, las localidades rurales y semirurales que tienen este potencial, están experimentando un proceso de transformación de sus territorios, dónde la política pública enfocada al desarrollo turístico ha promovido bajo ciertos programas como el de “pueblos mágicos⁶⁴” la turistificación⁶⁵ de algunas localidades urbanas y semirurales. Algunos ejemplos de localidades potencialmente turísticas y que están dentro de la categoría de mixtas son: Peña de Bernal en Querétaro, Zinacatán en Chiapas, y el Oro en el Estado de México. En este sentido, el territorio rural está siendo transformado rápidamente de lo rural a lo urbano, y la distancia con la ciudad se acorta a medida que se mejoran las carreteras y el transporte, los procesos de cambio no solo son físicos sino también sociales y culturales, y se manifiestan no solo por el proceso de urbanización de las ciudades sino también por el desarrollo de nuevas actividades económicas propias antes de la ciudad como lo

⁶² Según la secretaria de Turismo la definición de este término es referido a “Los viajes que tienen con fin realizar actividades recreativas, asociadas a desafíos impuestos por la naturaleza” consultado en: http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/AET/TA/S01/TA01_Lectura.pdf

⁶³ *“La definición de turismo rural es una categoría específica centrada en el campo como dimensión espacial y como lugar social, que afecta directamente a ciertos actores diferenciados. El surgimiento de este fenómeno puede explicarse como una conjunción de la severa crisis del campo, los nuevos usos del espacio rural y el reacomodo posmaterialista de las sociedades industriales avanzadas”* (Thomé, 2008:237).

⁶⁴ Actualmente existen 111 ciudades y localidades clasificadas con esta categoría, y hacen referencia a “ Un Pueblo Mágico es una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, magia que emana en cada una de sus manifestaciones socio-culturales, y que significan una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico” (SECTUR,2017) en: <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/PueblosMagicos.aspx>

⁶⁵ *“El sustantivo turistificación es un término bien formado con el que se alude al impacto que tiene la masificación turística en el tejido comercial y social de determinados barrios o ciudades”.* consultado en <http://www.fundeu.es/recomendacion/turistificacion-neologismo-valido/>

es el turismo y la cultura. Por lo tanto, su riqueza no sólo reside en los recursos naturales que posee sino también en su patrimonio tangible e intangible lo cual le da una identidad que las distingue muchas veces de las demás, siendo esto parte de su mayor atractivo. El problema es que dichas políticas no se han aplicado de manera integral y se han centrado más en tratar asuntos de atención a la pobreza y desarrollo agropecuario, cuando en la realidad deben ir encaminadas a consolidar la nueva dinámica rural a partir de la diversificación económica, y la conservación de los recursos, no solo naturales sino también sociales y culturales, que permitan elevar la calidad de vida de las personas. El estudio de los procesos de transformación del ámbito rural a lo urbano han recibido varias acepciones, pero las más importantes se han centrado en los conceptos de la *suburbanización*, *rururbanización* y *nueva ruralidad*, los cuales abordan el proceso de cambio en relación a la interpretación que se da de la realidad, estos conceptos son abordados enseguida.

- Suburbanización

El concepto de **suburbanización** surge en Europa, a raíz del crecimiento acelerado que experimentaron las principales ciudades, en donde la población migrante se asienta en la periferia o en los suburbios de la ciudad, manifestándose un proceso de transformación urbano rural. *“En el contexto de la revolución industrial europea, este término se refirió fundamentalmente, al desarrollo industrial de las periferias urbanas; al asentamiento residencial de grandes masas campesinas para transformarse en proletarios urbanos; la integración de éstos a la ciudad a través de la extensión del tejido físico; la red de infraestructura y servicios urbanos y la adecuación de la estructura urbana a las sucesivas conurbaciones”* (Orellana, s/a: 31).

Esto indica que a mayor nivel de urbanización más acelerada será la transformación del territorio de rural a urbano, siendo así el proceso de suburbanización una tendencia dentro de ese proceso. *“La urbanización a su vez da paso a otro fenómeno llamado suburbanización, el cual consiste en un cambio de población hacia sectores rurales, ubicados en la periferia de la ciudad”* (Valenzuela, 2013:1). Las características de cómo se manifiesta en el territorio dependen en gran parte de la economía de la que se trate, así podemos apreciar grandes desarrollos habitacionales, residenciales o de interés social, una menor densidad de población a medida que se aleje de las zonas centrales, y una mayor dependencia del transporte por las grandes distancias de recorrido. Este proceso de suburbanización muestra entonces las dos caras de la moneda por un lado, aloja a las clases altas y medias, que buscan una exclusividad y estilo de vida, y por el otro a los sectores más pobres que son excluidos por no poder acceder a una vivienda en las zonas centrales.

- Rururbanización

La rururbanización es un fenómeno similar al de la suburbanización, sólo que este basa en el avance que tiene la ciudad sobre el medio rural, es decir el ámbito de influencia que ejerce la ciudad alrededor de ella, y a partir de ello se gestan procesos de suburbanización, peri urbanización⁶⁶, conurbación y

⁶⁶ Llámese espacios periurbanos a: *“Los espacios resultantes de la creciente expansión de la ciudad a través de sus alrededores, más o menos cercanos, los cuales pueden ser conceptuados como unas áreas que constituyen una especie*

metropolización. *“Se entiende al fenómeno de la suburbanización como aquel mediante el cual se originan formas difusas de sociedad que son híbridas entre lo rural y lo urbano. Un fenómeno, cuya extensión está en aumento en la generalidad de las sociedades avanzadas actuales, en las que los contrastes socioeconómicos y culturales entre el campo y la ciudad se han difuminado de tal manera que son muchas las características de lo rural que se observan en las ciudades y cada vez mayores las influencias y presencias de lo urbano que existen en los medios rurales”* (Entrena, 2006:182)

En este sentido, se establece un isócrono de 30 minutos o más, en dónde aparecen usos de suelo urbanos combinados con un medio rural, se señala que este radio de acción puede ser mayor por el avance tecnológico y de comunicación⁶⁷. Esto ha provocado un cambio en el modo de vida rural, que se percibe en la transformación de la vivienda, la cultura, la economía y la intervención del territorio. La atracción que ofertan los espacios rururbanos sobre la ciudad son muchos y van desde la ubicación de la vivienda más exclusiva hasta aquellos que no encontraron suelo urbano accesible dentro de las áreas centrales.

Por otro lado, las viviendas de segunda residencia o vacacionales han encontrado suelo accesible para su desarrollo en lugares cada vez más apartados de la ciudad pero cercanos a pequeños centros urbanos o localidades rurales que tienen algún atractivo turístico. *“Una hibridación que alude al hecho de que tales zonas conservan muchos de los atributos típicos de los ámbitos rurales, al mismo tiempo que están vinculadas socio-económicamente a cierta ciudad cabecera de una región urbana, lo cual, a su vez, aumenta las ocasiones para que se desarrolle la multifuncionalidad entre sus habitantes”*(Entrena, 2006:184). Por lo que el proceso de rururbanización es una hibridación de lo urbano y lo rural, un espacio difuso que en la actualidad parece no tener fronteras y se percibe como una tendencia para acercar los procesos de la urbanización a las localidades rurales.

- Desarrollo rural

El desarrollo rural, es un área del desarrollo centrada en mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en localidades rurales, las cuales representan 46% del total de personas que habitan el planeta. Ahora bien situando al desarrollo como un proceso de transformación⁶⁸ para lograr alcanzar ciertos estándares de vida, tenemos que su ámbito se extiende a diferentes escalas que van desde lo internacional hasta lo local; la intención al final es mejorar la calidad de vida de los habitantes bajo mejores condiciones sociales, económicas y ambientales de un determinado territorio, y ayudar con ello a combatir la desigualdad y la marginación en la que viven muchas personas. Estos

de anillo exterior a las urbes formadas por zonas rurales habitadas por residentes que tienen una dependencia funcional más o menos intensa de la ciudad central, en la que suelen trabajar, comprar y / o desarrollar otras actividades importantes para su vida” (Entrena, 2006:182)

⁶⁷ Dato retomado del artículo “Transformaciones recientes de los espacios rurales”, en la página sobre Geografía rural, consultado en: http://enciclopedia.us.es/index.php/Transformaciones_recientes_de_los_espacios_rurales

⁶⁸ La transformación rural es un proceso de cambio social integral mediante el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen la dependencia de la agricultura; llegan a ser dependientes de lugares distantes en materia de comercio y la adquisición de bienes, servicios e ideas; se mueven de aldeas o rancherías dispersas a pueblos y pequeñas y medianas ciudades, y llegan a ser culturalmente más similares a las grandes aglomeraciones urbanas (Berdegú, Bebbington y Rosada, 2014; en Berdegú, 2014:3)

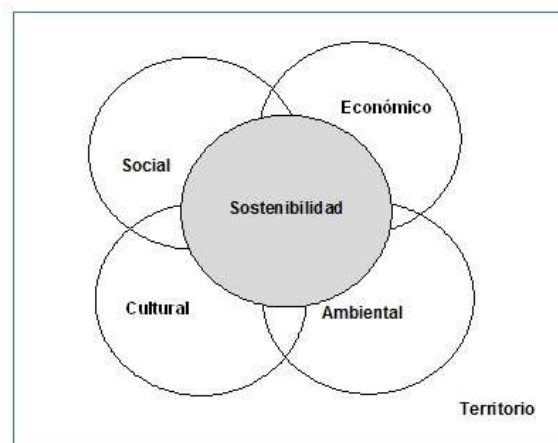
lineamientos generalmente vienen dirigidos desde una política internacional que dan las directrices y el financiamiento para la conducción del desarrollo, sobre todo en los países en subdesarrollo, como es el Banco Mundial⁶⁹, UNICEF, FAO, UNESCO, CEPAL, etc.

Pero ¿Qué es el desarrollo?

El desarrollo es un concepto que abarca diferentes vertientes, y existen diferentes teorías desde las clásicas y neoclásicas que han abordado este tema, y sus ideas centrales van dirigidas a la construcción de un mundo mejor : *“Los debates del desarrollo son enormes y han dado origen a nuevos enfoques teóricos que conceptualizan al desarrollo de manera más amplia, y de cuyos planteamientos pueden emanar nuevos caminos para mejorar realmente las condiciones de vida de la población y alcanzar propósitos más amplios como la equidad, la democracia y el bienestar social”* (De la Fuente, 2014:13). Sin embargo, los enfoques van cambiando así como la sociedad se va transformando, en principio prevalecieron los enfoques centrados en el desarrollo económico, y actualmente están basados en lograr alcanzar una sostenibilidad no solo social y económica, sino ambiental.

En este sentido el desarrollo adquiere un nuevo enfoque que es el territorio ya que es en el donde se manifiestan de manera física estas tres variables (véase esquema 2): *“El desarrollo territorial constituye un nuevo enfoque no sólo porque considera la dimensión territorial de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales, sino también porque concibe al desarrollo como un proceso social en construcción, como un proceso que pretende alcanzar una sociedad cohesionada territorial y socialmente”* (De la Fuente, 2014:36).

Esquema 2 Enfoque del Desarrollo Territorial (DT)

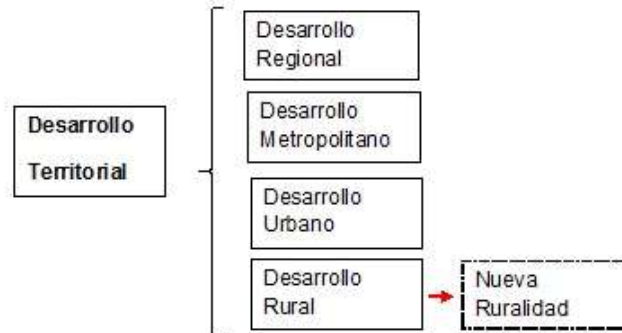


Fuente: Elaboración propia con base en De la Fuente (2014:36).

⁶⁹ El Banco Mundial es una ONG que se dedica a combatir la pobreza, y forman parte de él, 188 países.

El hecho de que la ciudad o el territorio se vea no tan sólo desde una perspectiva técnica o de diseño, permite comprender que el territorio esta articulado por redes, recursos, instituciones y sociedad que se reflejan en un espacio determinado, por lo que es esencial comprender y conocer cómo se vive ese espacio, antes de intervenirlo con algún proyecto específico. *“El enfoque territorial le confiere un significado más amplio al concepto de desarrollo, definiéndolo como un proceso de cambio que busca potenciar el desarrollo integral y sustentable de la sociedad, esto es, el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo humano” (De la Fuente 2014:37)* Bajo este mismo sentido, podemos mencionar las escalas de incidencia del desarrollo territorial, entendiendo al territorio como el soporte que contiene a una sociedad, y apoyándonos en las escalas de la planeación territorial proponemos la siguiente clasificación (véase esquema 3):

Esquema 3
Enfoque del Desarrollo Territorial y la Nueva Ruralidad



Fuente: Elaboración propia.

- Nueva ruralidad

Actualmente en América Latina se está desarrollado un nuevo enfoque en los estudios territoriales y la transformación de los espacios rurales, y es la llamada nueva ruralidad⁷⁰, dicho modelo se retoma del caso de las comunidades europeas que a partir de la industrialización han manifestado cambios sustanciales en su territorio y en la forma de vida de las personas. *“El paisaje rural sur de Europa a comienzos de los años cincuenta tenía ciertas características, que vistas desde el presente parecerían más asociadas a las de América Latina de esa época: la agricultura estaba dominada por la tracción animal, los rendimientos de los cereales y ganadería eran bajos, el latifundio y la aparcería eran formas habituales de propiedad y tenencia de la tierra, había pobreza y las condiciones sanitarias, servicios, educación, atención médica y caminos eran precarios”*(Pérez, 2002:7).

⁷⁰ *“Entre los años 80’s y 90’s surge a raíz de una estrategia económica orientada al interior vía la industrialización por sustitución de importaciones por una estrategia al exterior, que acerco más al mercado agrícola a los mercados globales, desencadeno una reestructuración mayor de la sociedad y la economía rurales”*(Kay, 2009:607).

Según Llambí (Llambí, 2004:94 véase en Grajales 2009:150), las manifestaciones que han tenido estas localidades europeas son:

- Peso creciente de actividades no agrícolas
- Gradual articulación de los centros urbanos y su entorno rural
- Peso cada vez mayor de las ciudades intermedias en el desarrollo de espacios rurales
- Valorización cada vez mayor de las externalidades económicas positivas y servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas rurales.

Esta situación trae consigo que en el viejo continente, se opte por un modelo de desarrollo que amplía la mirada a lo territorial y a la multifuncionalidad que juega hoy en día estas localidades; considerándolas como parte integral del desarrollo vistas desde lo local a lo global. *“...El territorio emerge, de esta forma, como una categoría de análisis y planeación sobre lo rural, que intenta dar cuenta de la multitud de transformaciones que rebasan los límites convencionales, asumiendo un enfoque integral, transdisciplinario y global”* (Grajales, 2009:146)

En este sentido Schejtman y Berdegué definen al desarrollo *rural territorial* como: *“...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación con los actores e incrementar las oportunidades para que la población pobre participe en los procesos y sus beneficios”* (Schejtman y Berdegué, 2004:4, en Kay 2009:630).

Si bien es cierto que en AL las condiciones de las comunidades rurales no son las mismas que las europeas, por las diferencias estructurales y económicas; estas tienen algunas coincidencias que se han manifestado anteriormente y que se señalan a continuación (Pérez, 2002: 7).

- Tendencia a la diversificación de actividades económicas
- Multiplicación de lazos comerciales, sociales y culturales del medio rural con el mundo exterior
- La agricultura como un componente minoritario de ingreso rural
- La calidad de vida de la población rural cada vez se acerca más a la de la vida urbana

Aclarando lo anterior, tenemos que la tendencia a la diversificación económica en las localidades rurales y semirurales, es referida a que las actividades secundarias y terciarias cada vez van tomando mayor participación en relación a las actividades primarias⁷¹, esto debido a que el trabajo en el campo no es bien remunerado, por lo que estos habitantes se apoyan de otras actividades para complementar su ingreso; como el desarrollo de pequeños comercios, prestación de algunos servicios o las generaciones más jóvenes emigran a la ciudad a estudiar o a buscar mejores oportunidades de

⁷¹ En un estudio realizado por Mora en 2015, en relación a la diversificación de ingresos en la población rural de México obtuvo que el 80% de los hogares analizados en la encuesta nacional se diversifica por motivos de sobrevivencia (Mora, 2015:58).

empleo. Esto nos lleva a una mayor interacción con la ciudad, y por lo tanto, se generan los lazos comerciales, sociales y culturales entre sus habitantes, lo cual va urbanizando el estilo de vida rural.

Según Pérez, (2002:8) Hay dos grandes diferencias entre uno y otro continente, que posiblemente hagan que dichos procesos no tengan las mismas connotaciones, los cuales son:

- La agricultura en AL tienen mayor importancia en el empleo y los ingresos. El tiempo de modernización agrícola es desigual y en promedio bastante menor
- El desarrollo rural en AL aparece como una urgencia que no tienen en Europa, debido a la magnitud de la pobreza rural.

Sin embargo, las diferencias están fuertemente marcadas por el grado de desarrollo de los países europeos, los cuales ya pasaron por un proceso de transformación similar y actualmente están en una fase de impulso y consolidación de esas zonas rurales. Mientras que *“El concepto de desarrollo rural en AL, está íntimamente asociado a la transformación de la agricultura campesina y a la lucha contra la pobreza en el campo” (idem)*. En Europa *“El desarrollo rural está más ligado a la lucha contra la marginación de ciertas regiones, el deseo de usar mejor los territorios nacionales evitando que algunos queden despoblados, y el interés de mantener vivas las culturas y compartir con los visitantes las tradiciones y patrimonios de diversos territorios”(idem)*.

Esto nos lleva a reflexionar sobre el potencial de desarrollo que pueden tener algunas de estas localidades inmersas en la ruralidad o en el proceso de transformación; lo cual las puede hacer más dinámicas y competitivas, ofertando el recurso natural y cultural que poseen. Lo que nos lleva a situar a nuestro estudio dentro de este enfoque de la Nueva Ruralidad, como una oportunidad que tienen estas localidades para insertarse dentro de una dinámica global, que impacta cada vez más al territorio no solo urbano sino también al rural. *“El concepto de ruralidad está cambiando rápidamente. Los especialistas latinoamericanos hablan de “nueva ruralidad, término que se designa a la naciente visión del espacio rural y la nueva forma de concebir el desarrollo rural” (Pérez, 2002:8)*

Este concepto de nueva ruralidad viene bien como estrategia, para equilibrar las condiciones económicas, sociales y territoriales entre el medio urbano y el rural, bajo las oportunidades que pueden tener dichas localidades al disponer de los recursos que ofrece el medio natural. Uno de los motivos de las grandes concentraciones urbanas, es precisamente el olvido del medio rural en la planeación del país, cuando dicho territorio puede ofertar mejores condiciones económicas para su población y con ello promover su desarrollo. *“El fenómeno de la nueva ruralidad no está ni en las políticas urbanas, ni en las de desarrollo rural, ni en las de ordenamiento territorial” (Berdegué en Rimisp, 2015).*

El programa Rimisp Centro para el desarrollo rural, sobre ciudades y desarrollo rural bajo un grupo de investigadores⁷², suscribe que tenemos un nuevo fenómeno constituido por espacios rural-urbanos en los cuales participan muchas ciudades pequeñas y medianas, y donde 19% de la población se emplea en las actividades agrícolas: *“El objetivo es detectar que hay áreas de oportunidad, una especie de áreas grises en los intersticios urbanos-rurales. Ya no vivimos el mundo que dividía de forma tajante lo rural y lo urbano, sino que vemos algo más complejo”* (Luissell en Rimisp, 2015).

Actualmente la SEDATU reconoce que existe un fenómeno de transformación de localidades rurales cercanas a las ciudades, por lo que propone un sistema urbano-rural a partir de la zona de influencia de la ciudad⁷³. Se reconoce así, por las instituciones y los investigadores, la existencia de esos espacios de transición que están inmersos en el hinterland del espacio urbano y el rural, que presentan realidades diferentes a los de una ciudad y una comunidad rural. Se empieza a identificar el potencial que existe en esos espacios de transición, que por su localización y disponibilidad de recursos, contienen y resuelven algunos de los problemas que se viven en las ciudades. La posibilidad de lograr una sustentabilidad urbana está aquí en los espacios mixtos o semirurales desde un enfoque del desarrollo territorial y bajo la escala de la nueva ruralidad.

1.4.1 El papel de las localidades semirurales o mixtas en la planeación del territorio

El problema del desarrollo territorial de nuestro país, es que se ha centrado básicamente en atender los problemas del sistema urbano⁷⁴, tanto los estudios y normas están basados en esos criterios, y aunque se han hecho intentos por planificarlo, estos no han tenido el efecto esperado; porque no existe un organismo que lo ejecute, si bien es cierto que existe una Secretaría de Desarrollo Rural, esta se ha centrado más en resolver aspectos de apoyo a la producción de actividades agropecuarias que en atender un verdadero desarrollo integral del medio rural. La dinámica actual donde el motor fundamental son las ciudades, ha influido en la transformación del territorio, configurando un patrón de concentración en las áreas urbanas y dispersión en las zonas rurales (las áreas semirurales quedan comprendidas en última categoría), donde las regiones rurales contienen 36% de la población total del país ocupando 80% del territorio nacional (OCDE, 2007:18)

⁷² Entre los que se mencionan están Julio Berdegué investigador principal de Rimisp., Cassio Luissell secretario técnico del GDR y coordinador de la Comisión, Isidro Soloaga, académico de la Universidad Iberoamericana, Alfonso Iracheta, investigador principal del Proyecto de Prosperidad Urbana de Naciones Unidas para México, Hubert Cartón, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Javier Jiménez Nava, director adjunto de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), Enrique Provencio, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, Kirsten Appendini, investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Humanos y Ambientales del Colmex (Rimisp, 2015:1).

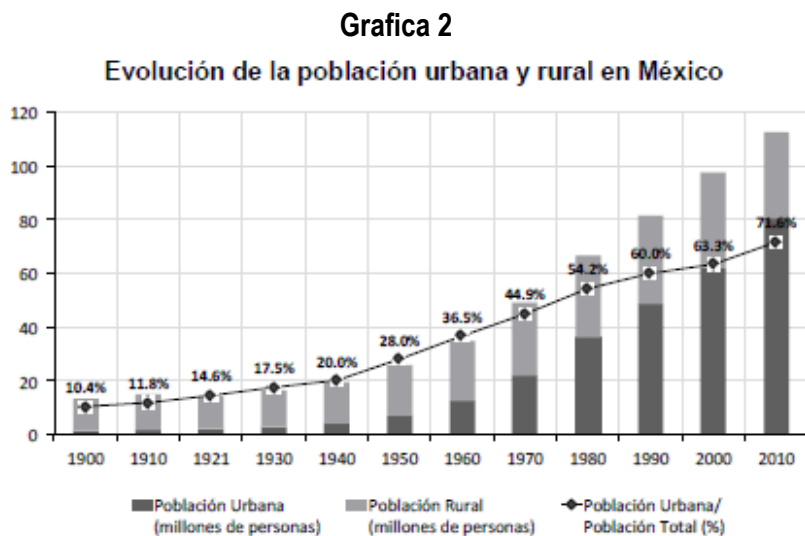
⁷³ La metodología de la SEDATU consiste en aplicar rangos de tiempo de 30, 60,90 minutos a las capitales del país, considerando la velocidad y la distancia planimetría, estableciendo con ello espacios isotrópicos en donde podemos localizar a las localidades urbanas rurales (SEDATU, 2015:19).

⁷⁴ El Sistema Urbano Nacional está conformado por Centros Urbanos, Ciudades pequeñas, Ciudades Medias, Ciudades Intermedias, Ciudades Grandes y Mega ciudades.(ONU-HABITAT, 2011:15)

La expansión de la ciudad hacia sus periferias o territorios rurales circundantes es una constante y ha transformado cada vez más estos sitios rururbanizandolos, incorporándolos de manera formal o informal al desarrollo. *“La periferia es un espacio heterogéneo con varios tipos de periferia, una rica, una pobre, una tradicional, una moderna; con un espacio de transición entre la ciudad que avanza la realidad rural que desaparece, como un territorio que concentra poco a poco nuevos centros de poder”* (Aguilar en Graizbord 2014:63)

Sin embargo, no todos estos sitios se integran al mismo ritmo o rapidez que otros, ya que dependerá de sus condiciones locales y de relación con otros centros urbanos, lo que hará la diferencia. En este sentido, una gran parte del territorio rural se ha visto transformado y ha sido absorbido por esa dinámica urbana, que resulta cada vez más atrayente a la población, lo que ha provocado que de ser un país predominantemente rural hasta principios del siglo XX pase a ser un país urbano en menos de 40 años⁷⁵. *“México es un país eminentemente urbano. Las ciudades mexicanas han sido en los últimos treinta años, imanes del desarrollo económico y por lo tanto las concentradoras de la población del país, tanto por crecimiento demográfico, como por el del fenómeno de migración hacia la ciudad”* (ONU-HABITAT, 2011: VII)

Esta tendencia a vivir en las ciudades es consecuencia de la concentración de bienes y servicios en las urbes, lo cual promueve oportunidades de empleo, educación y mejores condiciones de vida lo que provoca el despoblamiento de las áreas rurales y el repoblamiento de las zonas urbanas, tal como podemos apreciarlo en la siguiente grafica (Gráfica 2).



Fuente: Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018

⁷⁵ Mencionado en Unikel, 1976:24)

Las marcadas diferencias entre el medio urbano y el rural, tienen su origen desde los primeros asentamientos prehispánicos, posteriormente se acentúan en la época colonial, pero se recrudecen a mediados del siglo XX⁷⁶, todo ello por la estrategia económica que se empleó como modelo de desarrollo: *“como país independiente México ha adoptado tres tipos de estrategias económicas basadas en la orientación del mercado y el papel del Estado en la economía y son: el modelo de economía de enclave, el modelo de sustitución de importaciones y el modelo de promoción de las*

Tabla 10

Las implicaciones en el territorio mexicano por la implementación de modelos económicos

exportaciones”(Moreno, 2008:7). Cada una de estas estrategias o etapas del desarrollo económico en nuestro país se denota en el uso del espacio, y tienen características bien definidas territorialmente como se puede observar en la tabla10:

Modelo económico	Objetivo	Implicaciones en el territorio
Modelo de economía nacionalista (1920-1940)	Impulso del sector agropecuario con inversiones extranjeras	Desarrollo equilibrado del medio urbano y el rural
Modelo de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador (1940-1980)	Modernización de la industria, aumentar la productividad y competitividad internacional. Economía cerrada e intervención del estado en las actividades productivas	Centralización de actividades económicas en la ciudad Migración campo-ciudad
Modelo Neoliberal (1980-2016)	Reducción al gasto público, combate a la inflación, liberación comercial e integración con otras economías	Descentralización de las actividades económicas Expansión urbana

Fuentes: Moreno y Nieves (2008:7), en elfos.mty.itesm.mx/Articulos/modeloseco.html

La política económica contribuye con la configuración y la concentración de la población en el espacio urbano, mixto y rural del país, bajo las implementaciones de planes o programas que permitan la regulación o desregulación del espacio, fomenten la inversión en ciertas partes de las ciudades o del territorio, provocando con ello problemas de desigualdad no solo económica sino también territorial. *“Los espacios periféricos en expansión son testigos de un desarrollo metropolitano muy desigual, donde estos territorios periurbanos están marginalizados de la mejor calidad de vida, los servicios urbanos más adelantados y las centralidades mejor dotadas”* (Aguilar en Graizbord, 2014:62)

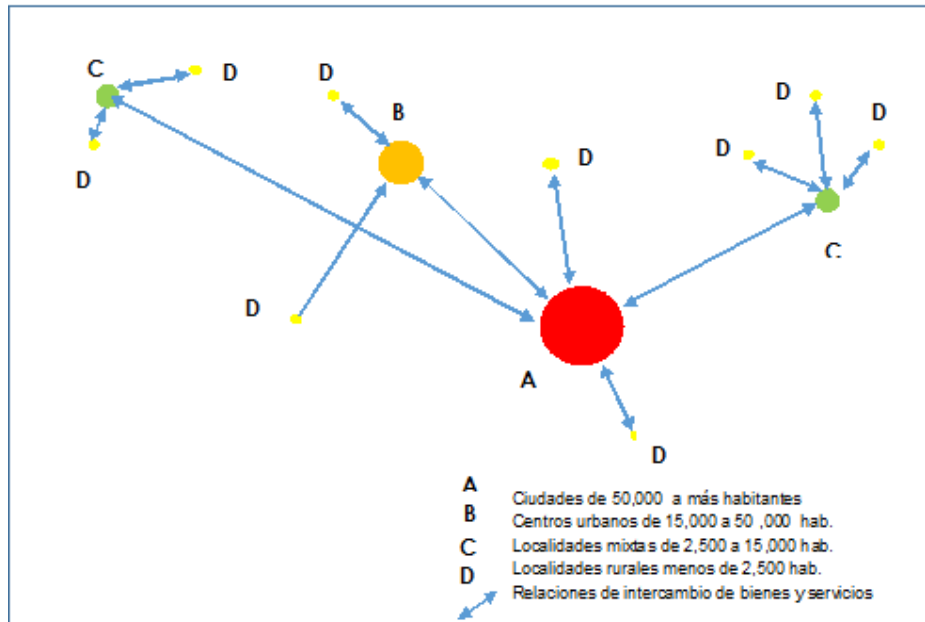
Pero ¿Qué papel desempeñan las localidades semirurales o mixtas en el desarrollo del territorio?

Las localidades semirurales o mixtas son una clasificación poco mencionada dentro los estudios urbanos, regionales o rurales, así como en la clasificación de los asentamientos humanos. Esto posiblemente, a la atención prestada a la dicotomía marcada entre el ámbito urbano y lo rural, por lo que ha sido poco estudiada, o ha sido englobada dentro de una realidad rural. Algunas de ellas fueron

⁷⁶ Véase a Graillet en “Los modelos económicos en México, sus políticas e instrumentos de desarrollo en el sector agropecuario”. Consultado en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/politicas2006-2.pdf>

creadas o intervenidas bajo esa concepción, y pueden tener la función, dentro de un sistema regional, de servir como puente entre el medio urbano y el rural (véase esquema 4).

Esquema 4
Relación y funcionamiento del sistema urbano rural



Fuente: Elaboración propia.

Al estar dentro de un rango intermedio, las localidades semirurales, pueden justificar ciertos niveles de equipamiento y mejores condiciones de infraestructura, que aquellas localidades menores a los 2,500 habitantes, donde no se puede acceder ni justificar inversiones de este tipo para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la planeación del territorio siempre se ha centrado en aplicar programas y políticas para las áreas urbanas, quedando olvidadas las áreas rurales en las cuales están inmersas las localidades mixtas o en su defecto han sido tratadas bajo los mismos esquemas que en la ciudad.

En el gobierno de Vicente Fox, hubo un intento por planificar las áreas rurales con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable⁷⁷ emitida en el 2001, sin embargo, esto no funciono porque las secretarías encargadas de llevar a cabo dicha planeación no estaban coordinadas horizontalmente para implementar dicha acción, como es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cada una de ellas con una función específica por un lado centrada en el desarrollo de proyectos productivos, y por el otro, el desarrollo social. Específicamente la SEDESOL fue la encargada de coordinar la

⁷⁷ Dicha Ley plantea " el establecimiento de un órgano específico para la coordinación horizontal a nivel federal en materia de política rural (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS), la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente (PEC)" (OCDE,2007:24)

estrategia de Microrregiones la cual estuvo enfocada...”a las regiones rurales más marginalizadas con el objeto de proveer infraestructura básica y mejores condiciones para el desarrollo creando «micro polos de desarrollo», los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CECs)” (OCDE,2007:25).

En México a partir del gobierno de Peña Nieto (2012-2018) se ha retomado la política territorial con la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano⁷⁸ (SEDATU), cuyo objetivo es mejorar el bienestar de las personas a partir de la planeación y ordenamiento del territorio. La visión y la misión de dicha secretaria abre nuevamente una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, bajo un espectro más amplio de la planeación que es el territorio; es decir, esto engloba tanto al ámbito urbano como al rural. En este sentido, podría insertarse una serie de acciones que promuevan el desarrollo de las zonas rurales; bajo políticas más claras que contemplen las diferencias que se dan en este ámbito y el urbano; y con ello plantear objetivos orientados específicamente a mejorar esas condiciones diferenciales que se dan entre el campo y la ciudad. El olvido del campo como principal productor de alimentos ha provocado menos inversiones y menores oportunidades de generar empleo mejor remunerado, que propicie una oferta atractiva para los habitantes de la zona y no tengan que emigrar a la ciudad.

Para ello, la SEDATU está implementando un modelo para impulsar un sistema urbano-rural para atender los desequilibrios regionales. Este modelo visualiza a los asentamientos humanos como sistema, así como la relación que se guarda entre ellos, haciendo énfasis en el tamaño de las ciudades, pero especialmente a las ciudades capitales y zonas metropolitanas, las cuales tienen una mayor influencia en su entorno. Por ello, se parte de un modelo que considera a estas ciudades como punto inicial para la determinación de los sistemas urbano rurales. “..Los Sistemas Urbano Rurales se entienden como nodos centrales sobre los cuales se concentran las actividades económicas, sociales y culturales aunadas a características orográficas y de medio ambiente” (SEDATU, 2015:7).

El modelo toma en consideración los tiempos de recorrido que hace la población al trasladarse de un sitio a otro para satisfacer sus necesidades, estableciendo isócronos de 30, 60 y 90 minutos, donde las principales variables fueron la distancia, velocidad y las condiciones de las carreteras. Bajo esta metodología se han detectado 54 espacios territoriales que conformarán el Sistema Urbano Rural (SUR) así como uno adicional que es el corredor transversal Mazatlán-Matamoros el cual por su actividad industrial se prevé configure otro SUR; quedando en 55, además se delimitaron tres Zonas Económicas Especiales (ZEE), como es el Puerto Lázaro Cárdenas en Tierra Caliente, Corredor Industrial Interoceánico del Istmo de Tehuantepec en la Huasteca y Puerto Chiapas en Chiapas.

⁷⁸ La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano es la institución de la Administración Pública Federal cuyo propósito es planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata (<http://www.sra.gob.mx/sraweb/conoce-la-secretaria/mis-vis-obj>)

Para la distribución de las 54 SUR se toma en consideración las tres regiones del país: la norte, centro y sur, ver tabla 11:

Tabla 11
El sistema urbano rural y la conformación de regiones en el país al 2012

Sistema Urbano Rural	Número de capitales o zonas metropolitanas	Nombre de las capitales o zonas metropolitanas
Zona norte	19	Monterrey, Tijuana, Juárez, La Laguna, Mexicali, Tampico, Chihuahua, Saltillo, Reynosa, Hermosillo, Culiacán, Durango, Matamoros, Nuevo Laredo, Monclova, Victoria, La Paz, Guaymas y Piedras Negras.
Zona centro	17	Valle de México, Guadalajara, Toluca, León-Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Aguascalientes, Cuernavaca, Morelia, Celaya, Pachuca, Tepic, Puerto Vallarta, Colima, Zamora, Río verde, Zacatecas.
Zona sur-sureste	18	Puebla-Tlaxcala, Mérida, Acapulco, Veracruz, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez, Cancún, Xalapa, Oaxaca, Poza Rica, Orizaba, Minatitlán, Tehuacán, Campeche, Chilpancingo, Tehuantepec, Chetumal, Teziutlán.

Fuente: SEDATU, 2015:16.

Esta propuesta resulta interesante a nivel macro porque pretende ubicar dentro del territorio mexicano, un Sistema Urbano Rural, identificando esas zonas de transición entre el ámbito urbano y rural, y con ello implementar una serie de políticas para impulsar su desarrollo. En este sentido el modelo pretende contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural y semirural, que está contenida dentro del ámbito de influencia de la ciudad, posiblemente bajo una política diferenciada acorde a las necesidades de esta población. Por otro lado, tenemos aquellas localidades rurales más pequeñas, y que por su localización quedan alejadas de la ciudad, las cuales por sus condiciones quedan marginadas de los beneficios que este sistema urbano rural pueda ofrecer, considerando que en México el índice de marginación⁷⁹ contempla el acceso a la vivienda, la educación, el empleo y el tamaño de la población⁸⁰ como principales dimensiones económicas, tenemos que las oportunidades son nulas. Por otro lado, dentro del ámbito rural existen localidades que ofrecen condiciones para el desarrollo no sólo local, sino de una región, las cuales pueden servir como enlaces entre la ciudad y el medio rural, y fortalecer el medio que está alejado de las grandes urbes. Estas localidades podrían estar en el rango de semirurales para justificar la concentración de bienes y servicios intermedios necesarios para el desarrollo, además deben tener como requisito un potencial territorial, económico, cultural o ambiental, para que realmente puedan contribuir con el desarrollo de una región.

⁷⁹ Índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas (Bustos,2011:173)

⁸⁰ Toma en consideración aquellas localidades menores a 5,000 habitantes (idem).

1.5 Calidad de vida, bienestar o medios de vida, enfoques para lograr la sustentabilidad en las localidades rurales y semirurales

Uno de los objetivos de la planeación sustentable es mejorar la calidad de vida de los habitantes de una determinada nación, región o localidad, sin embargo, esto no siempre se ha logrado y en ocasiones las acciones implementadas han provocado todo lo contrario. Según Ardila (Ardila 2003) el estudio sobre el concepto de calidad de vida tuvo su auge a finales del siglo XX, una vez que las sociedades desarrolladas alcanzaron a cubrir sus necesidades básicas, siendo el momento para trabajar sobre la calidad de vida. La OCDE⁸¹ en 1970 establece que el crecimiento económico no sea la finalidad de la misma sino mejorar las condiciones de vida. El término **calidad de vida** es muy relativo, ya que involucra muchos factores y dependerá de las condiciones sociales, culturales y económicas de las personas, por lo tanto es un término subjetivo que depende de la percepción de la gente. En la tabla 12 tenemos algunas de las definiciones referidas a este concepto y que consideramos pueden ser de utilidad para comprenderlo.

Tabla 12
Definiciones acerca del concepto de Calidad de Vida

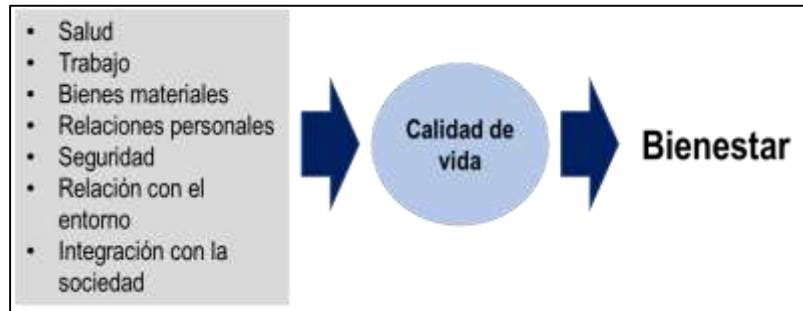
Referencia	Definición
Levy y Anderson, 1980.	<i>“Calidad de vida es una medida compuesta de bienestar físico, mental y social, tal como la percibe cada individuo y cada grupo, y de felicidad, satisfacción y recompensa”</i>
Palomba, 2002.	<i>“El concepto de calidad de vida representa un “término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida ‘objetivas’ y un alto grado de bienestar ‘subjetivo’, y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades”</i>
Ardila, 2003.	<i>“Calidad de vida es un estado de satisfacción general, derivado de la realización de las potencialidades de la persona. Posee aspectos subjetivos y aspectos objetivos. Es una sensación subjetiva de bienestar físico, psicológico y social. Incluye como aspectos subjetivos la intimidad, la expresión emocional, la seguridad percibida, la productividad Personal y la salud objetiva. Como aspectos objetivos el bienestar material, las relaciones armónicas con el ambiente físico y social y con la comunidad, y la salud objetivamente percibida”</i>
Maycotte, 2011.	<i>“La calidad de vida se aprecia de manera subjetiva, pero está lejos de ser el logro individual, pues involucra el entorno de los otros. Elevar la calidad de un determinado grupo, entonces, involucra la participación ciudadana en beneficio de los proyectos de desarrollo que no solo responden a intereses individuales sino que pueden estar articulados con intereses colectivos”</i>
Organización Mundial de la Salud ,2013.	<i>“Es la percepción que un individuo tiene de su lugar de existencia, en el contexto de la cultura y sistemas de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno”</i>

Fuente: Elaboración propia con base en Levy y Anderson (1980), Palomba (2002), Ardila (2003), Maycotte (2011) y la Organización Mundial de la Salud (2013).

⁸¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fundada en 1961, agrupa a 34 países miembros y su objetivo es promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas en el mundo. Consultado en: <http://expansion.mx/economia/2014/10/06/9-indicadores-de-calidad-de-vida-que-mexico-reprueba>

Si analizamos los conceptos anteriores, los factores comunes que se han considerado para el estudio de la calidad de vida son: la salud, el trabajo, los bienes materiales, las relaciones personales, la seguridad, su relación con el entorno y su integración con la sociedad (véase esquema 5).

Esquema 5
Factores que definen la calidad de vida de las personas y su nivel de bienestar



Fuente: Elaboración propia con base en (Levy y Anderson, 1980), (Palomba, 2002), (Ardila, 2003), (Maycotte, 2011) y (Organización Mundial de la Salud, 2013).

Mientras que el término de **bienestar** es frecuentemente utilizado como sinónimo de la calidad de vida, son conceptos que difieren, ya que el nivel de bienestar dependerá de la calidad de vida de las personas. El concepto de bienestar al igual que el de calidad de vida se ha ido modificando; en principio era referido a la satisfacción que daba el poseer bienes materiales, lo cual estaba íntimamente ligado a los ingresos. *“Actualmente el término va referido a la cualidad de obtener una satisfacción a través del disfrute de los recursos disponibles, y no solo de su mera posesión”* (Palomba, 2002:4).

Sobre esta misma línea Amartya Sen se refiere al término de bienestar como: *“...está asociado a la libertad de ser o de hacer que tienen las personas”* (Citado en García, 2014:35). Esto nos lleva a cuestionar entonces, el nivel de bienestar que tienen los habitantes de las zonas rurales en relación con su calidad de vida, ya que es posible que ellos no posean muchos bienes materiales como los habitantes urbanos, pero su nivel de satisfacción se compensa con otros valores como las relaciones personales, su identidad, mayor integración social y con el medio natural.

Si bien es cierto, que los factores que nos muestran los diferentes autores son muy subjetivos y pueden encaminarse a objetivos comunes entre las sociedades urbanas y rurales, el problema surge cuando hay que medirlos y operarlos. Por lo que, no se pueden medir bajo los mismos indicadores ya que son modos de vida totalmente distintos. A nivel mundial los indicadores utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁸² para medir la calidad de vida son (véase tabla 13, pág. 82):

⁸² La OCDE es una organización a nivel mundial conformada por 34 países, que van desde América del Norte y sur, hasta Europa y el pacífico asiático, incluye muchos de los países avanzados como Canadá, Estado Unidos pero también países

Tabla 13
Indicadores para medición de la calidad de vida por la OCDE

Factor	Indicador
Seguridad	La tasa de homicidios por cada 100 mil hab.
Ingreso	Ingreso disponible de los hogares
Acceso a servicios	Hogares con banda ancha
Empleo	Tasa de desempleo y empleo
Educación	Fuerza de trabajo con un título de educación secundaria
Salud	Esperanza de vida
Medio ambiente	Nivel de contaminación del aire
Vivienda	Habitaciones por persona
Participación cívica	Porcentaje de votantes en la última elección nacional

Fuente: OCDE, con base en Expansión, 2014 consultado en: <http://expansion.mx/economia/2014/10/06/9-indicadores-de-calidad-de-vida-que-mexico-reprueba>.

Esto ha traído algunos problemas al momento de implementar ciertas políticas para impulsar el desarrollo de las zonas rurales y es precisamente porque no están considerando las diferencias estructurales entre un país y otro. En este sentido, la calidad de vida de la población rural y semirural puede ser también subjetiva, si es medida desde los indicadores ya mencionados.

Ante esto, existe una postura respecto a cómo impulsar el desarrollo de las localidades rurales y es a través de los Medios Sustentables de Vida (MSV). Este enfoque tiene como fin comprender las condiciones internas que guarda una sociedad de este tipo, bajo el valor que se le debe dar a la cultura, costumbres y su relación con el medio natural. *“El análisis de los medios de vida sustentables en los países en vías de desarrollo, se ha convertido en un enfoque importante para estudiar el desarrollo rural, ya que la diversificación de las actividades de la gente es una estrategia de sobrevivencia en los hogares campesinos, donde las actividades rurales ya no proveen los recursos suficientes”* (Jiménez, 2010:43)

Esta tendencia a la diversificación de las actividades en las localidades rurales, ha permitido mantener cierta calidad de vida de sus habitantes, pero sobre todo en las localidades semirurales, ya que por un lado aprovechan los recursos naturales que tienen, y por el otro, desarrollan actividades terciarias propias del medio urbano. Por lo tanto, los MSV trabajan a partir de los capitales que este tipo de sociedades posee, estos pueden ser tangibles e intangibles, Robert Chambers en Jiménez hace referencia a cinco capitales, los cuales son: El capital natural, el social, el humano, el financiero y el capital físico (véase esquema 6 pág. 83).

emergentes como México, Chile y Turquía. Consultado en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/miembros-y-socios-ocde.htm>

Esquema 6 Capitales de los Medios de Vida Sustentables



Fuente: Elaboración propia con base en (Jiménez, 2010: 46)

Es entonces que el desarrollo no puede medirse de igual manera para el ámbito urbano, semiurbano y rural, pues las condiciones de vida son totalmente diferentes, y eso es a lo que hace hincapié este enfoque, basado en los capitales que posee este tipo de asentamientos; pues muchas veces no podrán tener las mismas comodidades de la vida urbana, pero poseen el sustento para producir sus propios bienes. La calidad de vida de los habitantes rurales y semirurales debe ser entendida y mejorada, bajo una estrategia de planeación que respete sus valores y costumbres, que potencialice sus habilidades y riquezas, para integrarlos física, social y económicamente dentro de un sistema.

Dado lo anterior, en el capítulo 4 se plantea retomar este enfoque de los MVS con la finalidad de identificar mediante los capitales ya señalados las variables que deben poseer las localidades semirurales, pero específicamente aquellas que puedan ser potenciales y permitan detonar el desarrollo de una región, y consolidar un sistema urbano rural, mejorando con ello la calidad de vida de sus habitantes.

Capítulo 2

2.1 Los procesos de reubicación y la conformación de nuevos territorios

El origen de los asentamientos no parte únicamente de un proceso histórico de crecimiento y consolidación de un pueblo, sino también de la fundación y reubicación de nuevos asentamientos humanos que por condiciones económicas, políticas, sociales, ambientales y de riesgo, es necesario crear, aunque aquí habría que hacer una distinción entre lo que es fundar un nuevo poblado y por otro, lo referente a relocalizarlo o reubicarlo.

El proceso de la relocalización, reasentamiento o reubicación resulta ser más complejo que la fundación, lo cual veremos más adelante, además de que no está contemplada como categoría en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH,2016). Analizando dicha ley tenemos que, las políticas bajo las que se rige el ordenamiento de nuestros centros de población son: la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, todas bajo el enfoque espacial y territorial. Poco se profundiza con respecto a cada una, sin embargo las tres últimas son utilizadas dentro de los planes de desarrollo urbano como formas de gestión que se implementan para la regulación y control de los asentamientos humanos.

La reubicación tiene todo un bagaje de características a considerar desde su historia, modo de producción, forma de vida, cultura e historias, una serie de acontecimientos que llevan a la necesidad de desalojar un determinado sitio por riesgo, para el desarrollo de un gran proyecto o por estrategia urbana. Mientras que la fundación, parte de la necesidad de crear un nuevo espacio para quien quiere o desee vivir en él, bajo condiciones establecidas previamente para ello; la reubicación parte de la necesidad de desalojar por emergencia o riesgo a los habitantes de una zona, donde los recursos y el tiempo son limitados. En este sentido, el proceso para la fundación como la reubicación de asentamientos humanos no está contemplada en la ley, por lo que queda en la vaguedad el tratamiento que se da a estos asentamientos humanos, haciéndolos vulnerables a decisiones poco eficaces⁸³ que no mejoran la vida de estas personas⁸⁴.

Se debe tener en cuenta el tipo de asentamiento humano a intervenir sea urbano o rural, esto con la finalidad de respetar las costumbres, la cultura y las actividades económicas de la población, además tener especial cuidado en las condiciones de emplazamiento del nuevo asentamiento con respecto a la ciudad o a otras localidades, con la finalidad de garantizar su integración dentro de un sistema

⁸³ Según Hernández (2016:1), en su estudio sobre poblaciones afectadas por inundaciones, menciona dos casos en el país: La Junta Arroyo Zarco en Morelos y el fraccionamiento llamado "Gracias México" en Villahermosa Tabasco. Donde analiza las condiciones de vida de las personas reubicadas, concluyendo que la falta de participación de la población en estos procesos los ha llevado al fracaso llevándolos a un riesgo de empobrecimiento una vez reubicados.

⁸⁴ Existen varios casos de habitantes que han sido reubicados y su calidad de vida no mejoró después de este proceso, sino al contrario se nota una prolongación del riesgo y la vulnerabilidad social de la población damnificada-reubicada Hernández (2016:1) como es son la comunidad rural llamada Junta de Arroyo Zarco, localizada en la Sierra Norte del estado de Puebla, y el al fraccionamiento llamado "Gracias México" localizado en la ciudad de Villahermosa, en el estado de Tabasco.

urbano o rural. Los centros de población pequeños cercanos a una ciudad generalmente están expuestos a un proceso de transformación más rápido que los que se encuentren aislados, esto por la influencia que ejerce la ciudad en ellos, lo que muchas veces los vuelve incluso dependientes de la misma convirtiéndose en lugares dormitorio⁸⁵ como ciudad Nezahualcóyotl y Huixquilucan en la ciudad de México. *“Pasa lo mismo con Tlalpan, Xochimilco y la gran mayoría de los pueblos del sur de la ciudad, pues cuando fueron conectados por medio del transporte, gradualmente, todos los pueblos van perdiendo su propia identidad y se convierten en lugares para ir a dormir, porque está el tren o el Metro”* (Valencia en Barragán, 2015: s/pág.)

Si consideramos el fenómeno actual de la expansión urbana de las grandes ciudades tenemos que, efectivamente muchas de ellas se han extendido hacia zonas rurales absorbiendo a otros centros de población más pequeños transformándolos en urbanos⁸⁶. *“La rápida urbanización, la concentración de la población urbana, la expansión de las ciudades en zonas geográficas más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran dentro de las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos hoy en día”* (Gutiérrez, 2013 :507)

El hecho de fundar un nuevo asentamiento humano tiene que ver con su localización, el impacto ambiental y otras consideraciones técnicas, pero sobretodo es fundamental considerar la cuestión social, cultural y económica, para que estos nuevos asentamientos humanos puedan prosperar. Retomando los antecedentes que se tienen sobre la fundación de nuevos pueblos o ciudades en la época de la colonia, tenemos que las principales variables para hacerlo eran la cuestión económica y de localización, a partir de ello se iban formando una serie de redes sociales, comerciales y culturales que permitían consolidarlos. *“Los españoles establecieron varios tipos de asentamientos urbanos durante la colonia, en función de sus propósitos de carácter político, administrativo o económico, que requerían diferentes localizaciones dentro del territorio nacional”* (Unikel, 1976:18)

Por lo que no es lo mismo fundar,⁸⁷ relocalizar o reubicar, la diferencia está en el origen del proceso y su complejidad. La fundación de un asentamiento humano puede ser espontaneo o promovido por una política, en cambio la relocalización o reubicación parte de una emergencia y de una necesidad, por lo que se torna más complejo, sobre todo si se trata de una *reubicación total*, es decir, cuando se va a afectar a un centro de población en su totalidad. Ya que no solo se afecta la cuestión física como la vivienda e infraestructura, sino también su función, es decir su base económica, social y cultural; mientras que *las reubicaciones parciales*, afectan solo una parte del centro de población, la cual tendrá

⁸⁵ El término de ciudades dormitorio hace referencia al núcleo con características urbanas, cuyo funcionamiento es independiente (municipio propio habitualmente) en el que buena parte de su población trabaja en otra ciudad más o menos próxima, por lo que “únicamente” acude a dormir a su ciudad. Suelen acoger a población procedente de núcleos congestionados donde la calidad de vida es menor. Consultado en: <http://www.agh.uji.es/GLOSARIO.pdf>

⁸⁶La falta de una planeación adecuada del territorio y la implementación de políticas que han favorecido al desarrollo inmobiliario, han provocado que se generen grandes conjuntos habitacionales en las zonas periféricas a la ciudad, bajo modelos de desarrollo que impulsan cada vez más el crecimiento expansivo creando pequeñas ciudades urbanas ubicadas fuera de la ciudad.

⁸⁷Entendiéndose al termino de fundación como la acción de establecer un asentamiento humano (LGAH,1993:2)

que ser relocalizada en otro sitio más seguro y apto para el desarrollo urbano. Por ello consideramos que el tratamiento que debe darse a un proceso de esta naturaleza no debe ser el mismo que cuando estamos pensando en fundar un nuevo centro de población. Esto nos lleva a analizar bajo qué condiciones normativas se rige el ordenamiento de los asentamientos humanos en el país, partiendo desde la LGAH la cual ubica cuatro categorías: *fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento*. Poco se profundiza con respecto a cada una, sin embargo las tres últimas son utilizadas dentro de los planes de desarrollo urbano como políticas que se implementan para la regulación y control de los asentamientos humanos. Por lo que queda a la ambigüedad el accionar de cada una de estas políticas, sin lineamientos claros ni elementos jurídicos que regulen el proceder de los que intervendrán en estos procesos.

Para Azuela (2013:51) el ordenamiento de los asentamientos humanos está basado en las cuatro categorías anteriores a las cual denomina procesos, argumentando que resulta difícil comprender como estos se regulan a partir de mecanismos jurídicos los cuales resultan confusos y complicados, que al final vienen a concluir con ordenar los procesos urbanos a través de un plan, perdiendo así la figura jurídica. *“La planeación urbana mexicana se ha dirigido a engrosar su carácter normativo en detrimento del carácter sustantivo, mientras que el fenómeno avanza y se aleja de sus previsiones”* (Gutiérrez, 2013:502).

Muchas veces el problema de la planeación no está en los documentos que se emiten, sino en el proceso de planificar el territorio, al momento de ejecutarlo y llevarlo a la práctica, es decir, en la gestión; es ahí donde muchas veces los intereses se mezclan desviando el verdadero objetivo del plan. El desinterés por planear el territorio de manera estratégica, bajo una visión integral, donde la toma de decisiones no sea lineal y se considere efectivamente a los actores clave en el proceso, es necesario para que los proyectos sean aceptados y funcionales, y no se trate únicamente maquillar a la ciudad para ejercer un recurso o vender una imagen. *“Es necesario que los planificadores desarrollemos estrategias que nos permitan plantear propuestas más consensuadas y acordes con las necesidades del conjunto de la sociedad, basadas en la realidad de cómo funcionan las cosas y no en lo que suponemos debería ser, de acuerdo a nuestros anhelos”* (Pérez, 2002:18).

La ausencia de una política para la reubicación de nuevos asentamientos humanos que contenga los criterios y lineamientos necesarios para la atención a dicho proceso, ha provocado intervenciones en el diseño de estos asentamientos que no responden a las necesidades de la población bajo normativas limitadas y ajenas a su cultura, e incluso lo que generan es una mayor exclusión de esta población, que a la larga tienen un costo económico y social más elevado, como ejemplo tenemos la colonia El Mirador en Chilpancingo y el poblado de Bella Vista del Río en Querétaro. Si bien es cierto que existe la experiencia de algunas compañías privadas y paraestatales como CFE y las Mineras, en el caso más reciente Goldgroup, que ejecutan grandes proyectos y que han llevado a cabo reubicaciones en el país⁸⁸, esto no se ha retomado como parte de la experiencia para llevar a cabo una política para tal

⁸⁸ Se tiene información de las reubicaciones hechas por la CFE como: La presa el Caracol en Guerrero en 1986, Aguamilpa en Nayarit dónde se afectó 28 localidades y Zimapán en Hidalgo, dónde se reubicaron 40 familias (Macías, 2001: 89-97-

fin. Retomado lo anterior, se hace la propuesta de incorporar a la reubicación como uno de los procesos a considerar dentro de la LGAH quedando como sigue (véase tabla 14):

Tabla 14
Políticas de atención a los asentamientos humanos según la LGAH, 2016

Procesos considerados en la LGAH	Propuesta que debe incluirse
Fundación: La acción de establecer un nuevo asentamiento humano	Reubicación: Fenómeno de desplazamiento y relocalización de un asentamiento humano
Conservación: la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales	
Mejoramiento: La acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente	
Crecimiento: la acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población	
Ordenamiento: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional	

Fuente: Elaboración propia con base a la LGAH, 2016.

Con ello se delimita así cada uno de los procesos, haciendo la diferencia entre fundación y reubicación, ya que cada uno de ellos parte de la idea de construir nuevos centros de población. Bajo estas consideraciones podríamos argumentar que *la fundación* está dirigida a la creación de nuevos asentamientos humanos, mientras que *las reubicaciones* tratan con asentamientos humanos ya existentes que tienen que ser relocalizados por cuestiones de riesgo, emergencia y seguridad.

En este sentido, existen tres momentos importantes durante el proceso de reubicación el ante, durante y el pos, en la fase inicial a la que denominamos *ante*, es dónde se llevan a cabo todos los estudios previos a la reubicación diagnósticos, talleres, el diseño o en su defecto la atención a la emergencia o desastre; en esta fase es fundamental la participación de la población para que los proyectos respondan a la realidad y se fomente una cultura de identidad a su nueva vivienda o poblado. Situándonos en el aspecto de la planeación y diseño de los nuevos espacios, la vivienda juega un papel fundamental por lo que debe prestarse especial interés en ello, y no concebirla como una vivienda urbana la cual tiene otras dimensiones y funciona distinto a una vivienda rural.

En un segundo momento, *el durante* es cuando se inicia el proceso de reconstrucción del nuevo asentamiento humano, y la entrega del mismo a sus habitantes; una vez entregada la vivienda es cuando se pierde la continuidad del proceso debido a que se da por cumplido por parte del gobierno la reubicación, sin embargo es en la tercera fase, cuando se da la adaptación al nuevo entorno, la falta

107). Mientras que para el caso de la intervención minera no se encontró información al respecto sobre las reubicaciones realizadas.

de atención se diluye, perdiéndose con ello toda identidad y riqueza cultural. *“Más allá de los efectos económicos, el desplazamiento puede generar también el debilitamiento o la desaparición de las redes e instituciones comunitarias que contribuyen a la protección de los grupos sociales vulnerables y que son vitales para sostener diversos procesos de construcción de identidad social y cultural”* (Domínguez, 2014:31). Esto nos lleva a reflexionar acerca de cómo estamos interviniendo el territorio urbano y rural, con la construcción masiva de vivienda que poco tiene que ver con la identidad y necesidad de la población, y que tiene que ver más con intereses de mercado en donde lo más importante es vender los insumos para su construcción.

Grandes intereses se mueven en torno al mercado de la vivienda, donde se ha sacrificado la función sobre el costo, con la reducción de sus dimensiones y la calidad de los materiales, no se diga así de su localización cada vez más distante de la ciudad, lo que se refleja en los costos de traslado y el transporte *“Cuando se aplican políticas de vivienda se caracterizan por usar principios estándares de “racionalización” funcional de los espacios, las semejanzas con los resultados arquitectónicos y urbanísticos no tardan en hacerse evidentes, ya que responde a la aplicación de lógicas parecidas”* (Giglia, 1995:12). No dudamos que muchos de los problemas sociales de vida de las personas, y la vivienda ha jugado un papel fundamental por su tamaño, los materiales con las que están hechas, la localización e integración con la ciudad. Por lo que debemos repensar en como intervenir el territorio en relación con el medio ambiente y los costos sociales que representan.

La planeación de nuestro territorio podría apuntar hacia una visión más integral y macro del funcionamiento de la ciudad a partir de un sistema urbano, urbano-rural y rural, creando una red de conectividad tanto social como económica, que permita mejorar la calidad de vida de las personas que habitan en cualquiera de estos ámbitos. No es a partir de la reubicación que se logrará un mejor desarrollo de la población rural, sino a partir de su integración con el resto del territorio e impulsando sus potencialidades, su riqueza cultural y el arraigo a su tierra es un bien que debemos explotar y no tratar de erradicar. Las reubicaciones humanas solo deberán realizarse cuando exista algún riesgo que ponga en peligro la vida de las personas. Los grandes proyectos de desarrollo que impliquen la reubicación de comunidades o ciudades, deberán considerar una política con tendencia a la mejora, no sólo basados en el restablecimiento de la vivienda o el poblado, sino también en las condiciones de vida de las personas. Se debe garantizar la participación de la población durante el proceso, así como el mejoramiento social y económico después de la reubicación.

2.1.1 Antecedentes del proceso de reubicación de los asentamientos humanos en México

Basados en las condiciones económicas, políticas y sociales que han acontecido en el país a lo largo de su historia, podemos determinar tres momentos importantes en la forma de intervenir el territorio a partir de las reubicaciones, estas etapas no están plateadas secuencialmente, sino más bien parten de una conceptualización de cómo se han interpuesto modelos de organización del espacio rural a partir de distintos intereses. Las etapas son: la colonización, el proceso de modernización, y el neoliberalismo.

a) La época de la colonización (1492-1810)

Se tienen antecedentes de que las reubicaciones humanas en nuestro país empezaron muy tempranamente desde el siglo XVI con la llegada de los españoles, esto con el fin de desplazar a los indígenas de sus tierras productivas y con ello explotar los recursos naturales de la región así como para mantener su dominio. *“La Corona española desarrollo un plan en un asentamiento o varios, a la población de los caseríos dispersos de los pueblos indios, con el objeto de cristianizarlos y someterlos a una policía de poner a disposición de los españoles las tierras que iban a ser abandonadas, y poder ofrecer una fuerza de trabajo que se incorporara a las actividades de las empresas de los españoles”* (Pérez en Macías 2009:20).

Esto trajo consigo la necesidad de fundar nuevos pueblos o villas en donde podría conglomerarse a la población desplazada bajo otro esquema de ordenamiento territorial, a partir de los centros de poder iglesia y estado. *“Los españoles buscaron aprovecharse de la precaria fuerza de trabajo indígena juntándolos alrededor de villas que iban fundando”* (Pérez en Macías 2009:22). Los patrones de organización que aún existen en las ciudades o pueblos coloniales fueron heredados hasta no menos de un siglo, en donde la plaza es el principal generador y ordenador de la forma, a partir de la cual se desprenden una serie de trazos ortogonales que giran en torno a esos centros de poder. *“La modificación del padrón de asentamiento indígena empezó desde muy temprano, alrededor de los conventos e iglesias que se construyeron, se asentaron en las cabeceras, en los barrios, parcialidades y pueblos de indios”* (Pérez en Macías, 2009:23).

Esta nueva forma de vida sin duda tuvo un costo social en nuestros antepasados, que tuvieron que someterse a las nuevas reglas del juego impuestas por la corona, en donde los indígenas fueron despojados de sus tierras y estas fueron cedidas a los españoles bajo una política de poblamiento. *“La corona española desarrollo un plan para concentrar en un asentamiento o varios, a la población de caseríos dispersos de los pueblos indios, con el objeto de cristianizarlos y someterlos a la policía”* (Pérez en Macías, 2009:19).

Se fundaron así villas de españoles y pueblos de indios, donde la cercanía de estos últimos era indispensable para el desarrollo de las actividades productivas y mantener el control sobre los mismos, pero a su vez eran excluidos de los beneficios de las zonas centrales. Esta situación duró así hasta 1585 cuando se trataron y discutieron la deplorable situación de los indígenas y la congregación de

los indios en el Tercer Concilio Provincial Mexicano⁸⁹, donde se estableció se tratara con más suavidad a los indígenas y se establecieran ciertas condiciones para la localización de las congregaciones⁹⁰. Las condiciones que se establecieron fueron: Lugares cercanos a sus milpas o heredades

- La traza del pueblo debía tener una plaza y calles por cuadras
- En la plaza estaría la iglesia, la casa del padre, la casa de la comunidad, el mesón y el hospital si hubiese.
- Cuando las condiciones naturales no lo permitieran podrían juntarse los indios hasta en cien casas y no menos de cincuenta (Pérez en Macías 2009:34).

Debido a las fuertes oposiciones por parte de los frailes⁹¹ para seguir con el programa de las congregaciones o reducciones, este llegó a su fin abarcando un periodo de 1590 a 1610, demostrándose que en muchos de los nuevos pueblos la población indígena moría. Esta forma de intervenir el territorio marco sin duda muchas de las ciudades y pueblos mexicanos, que en la actualidad podemos observar en los corazones de las ciudades y pueblos coloniales.

b) El modernismo o milagro económico (1930-1982)

Otro momento importante que marco la forma de intervenir el territorio a partir de las reubicaciones fue en la etapa llamada el milagro económico, denominada así por la estabilidad económica y política que se vivió en México en esa época, donde la actividad industrial tuvo un crecimiento notable sobre todo en el referente a la producción de energía eléctrica, petróleo, manufactura y construcción. *“A partir de 1940 México inicio una etapa llamada el milagro mexicano, esta etapa se caracterizó por ser de un crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna e industrializada”* (González, 2015: s/pág.).

Por lo que este periodo se caracteriza por grandes obras que transformaron nuestro territorio, en el ámbito urbano la concentración de industria manufacturera y de población en las ciudades promovieron un crecimiento acelerado de las mismas, la apertura de grandes avenidas, parques y jardines, centros comerciales y todo lo que la vida moderna demandaba. Mientras que en el ámbito rural la inversión se dirigió al desarrollo de la industria metalúrgica, petrolera y de energía eléctrica con las grandes presas hidroeléctricas.

“Dentro del cambio de modelo económico que vivió el país al pasar de una economía basada en la agricultura a una basada en el desarrollo de la industria, la industria eléctrica fue de los mayores sectores impulsados por los gobiernos posrevolucionarios, a través de la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entidad gubernamental encargada de la construcción del sistema hidroeléctrico

⁸⁹ Junta ordenada por el emperador y hecha efectiva por el virrey y los obispos con el fin de establecer las reglas de la colonización en México (consultado en <http://www.arguidiocesismexico.org.mx/index.php/catedral/catedral-historia-canonica/758-concilios-provinciales-mexicanos>)

⁹⁰ Las congregaciones fue un programa utilizado por la colonia para reubicar y juntar a todos los pueblos indígenas dispersos con el fin de establecer un control de poder sobre ellos a partir de su evangelización (Macías 2009:44)

⁹¹ A los frailes no les quedaba duda de que la congregación de los pueblos indios era injusta de total ruina (Pérez en Macías 2009:45)

Miguel Alemán, el cual consistió en un sistema de presas hidroeléctricas, con la intención de abastecer al principal centro económico del país, la ciudad de México. ” (Escudero, 2015:2). Es entonces cuando se dio origen a otro momento en la reubicación de asentamientos humanos, con la realización de grandes obras de infraestructura como las presas hidroeléctricas, que para su construcción tuvieron que desplazar a varias localidades rurales para concentrarlas en un nuevo poblado.

Foto 1

Santo Tomas de los Plátanos en el Estado de México.



Fotografía de <http://www.panoramio.com/photo/945723>

Este tipo de obras, se hicieron principalmente, en el norte en los estados de Sinaloa, Sonora, en el centro en los estados de México, Michoacán, Querétaro y Puebla, en el sureste en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, y en el suroeste en el estado de Veracruz ⁹² (Martínez, 2009:15,19).

La intervención de las reubicaciones quedó en manos de la empresa ejecutora de la obra, en este caso de la CFE quién licitó las obras de reconstrucción de poblados a empresas privadas con base a los lineamientos previamente establecidos y con base en las normas vigentes, sin participación de la población y con un pago mínimo de las tierras expropiadas, que en ocasiones tampoco fueron liquidadas.

La intervención de las reubicaciones quedó en manos de la empresa ejecutora

La siguiente cita son palabras textuales de una entrevista realizada a un gerente de desarrollo social de la CFE, realizada por García: *“Ninguno de los proyectos de relocalización realizados consideró aspectos tan esenciales como la restitución de tierras y el sistema de actividades productivas. Tampoco se valoraron los aspectos socioculturales que se veían fuertemente trastocados por el cambio y que de alguna manera era necesario subsanar. Fue notoria, además, la ausencia de un programa integral de desarrollo que coadyuvara a compensar, restablecer e incluso mejorar las condiciones de vida preexistentes de la población reubicada”* (García, 2013:80).

Por otro lado el impacto social y cultural que han generado estas reubicaciones, ha sido desastroso en el sentido de que no se previó un programa de seguimiento para reincorporar a las familias a su nueva dinámica social, ni a un sistema productivo; sino que simplemente se centró en la restitución de una vivienda que muchas veces no cumplía con las necesidades de la población. *“Tradicionalmente, las relocalizaciones eran interpretadas como una simple mudanza, por lo tanto el aspecto que más se*

⁹² También puede consultarse en http://www.hidroenergia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=119:icuantas-plantas-hidroelectricas-tiene-mexico-en-operacion&catid=28:isabias-que&Itemid=59

cuidaba era el de la construcción de viviendas; el diseño de las casas y los nuevos poblados atendían más a resaltar la imagen de la institución, que a ser funcional a las necesidades reales de la población que era reubicada”(García,2013:80). Este tipo de antecedentes en torno a la reubicación de asentamientos humanos, ha dejado precedente y trajo como consecuencia, la organización de la población en torno a formar grupos de resistencia civil a este tipo de intervenciones⁹³, lo cual ha frenado algunos de los proyectos, y ha modificado en parte la forma de intervenir el territorio sobre todo en la época reciente.

- El neoliberalismo, crisis económica, social y ambiental (1982-2016)

Esta última fase la denominamos así porque marca sin duda el origen de muchos de los cambios en la vida de nuestro país a raíz de una política económica de libre mercado en donde se pierde el control sobre la planeación del territorio. El neoliberalismo en México tiene sus orígenes desde los inicios de los años setentas, pero se reafirma en 1982 en el periodo del presidente Miguel de la Madrid y se consolida en los periodos posteriores de gobierno, quienes han tomado acciones muy concretas al respecto. Una de ellas fue la que inicio con la privatización de empresas paraestatales, las reformas constitucionales y la firma del Tratado del Libre Comercio (TLC) en 1994.

En el aspecto territorial las acciones que más impactaron en este sentido fue la reforma al art. 27 constitucional, la cual se refiere al derecho que se le da al ejidatario para vender sus tierras a capitales nacionales o extranjeros, es decir, se pierde el ejido y se privatiza la tierra. Esto abre la posibilidad de que los recursos naturales que poseen dichas tierras puedan ser explotados. Lo que ha dado origen a nuevas formas de intervenir el territorio rural, dejándolo más vulnerable a decisiones del mercado, dónde el agua, suelo y subsuelo son explotados, a su máxima capacidad causando un impacto ambiental, como el caso de las mineras, que en años recientes han tenido gran auge en nuestro país.

“En nombre del “progreso, desarrollo y modernidad del país” se nos ha impuesto una lista de megaproyectos, como la construcción de carreteras, autopistas, acueductos, presas, termoeléctricas y minas, que significan saqueo, despojo y explotación de los recursos naturales del país” (OLEP, 2/02/2015). Las grandes obras de infraestructura como carreteras, presas, aeropuertos, desarrollos habitacionales y mineras, son por mencionar algunos, parte de esos factores de cambio de la vida posmoderna. La construcción de estas grandes obras ha continuado y cada vez son más impactantes, por lo que se ha buscado el financiamiento de organismos internaciones para su construcción como el Banco Mundial⁹⁴, que a la vez observa y establece lineamientos que se deben cubrir para su ejecución, como el Proyecto de la Parota en Guerrero.

⁹³ Por mencionar un ejemplo en Veracruz existen 37 grupos de este tipo, con la finalidad de oponerse a los 145 proyectos anunciados para ese estado. Consultado en: <http://plumaslibres.com.mx/2015/03/27/son-37-grupos-de-resistencia-contrapresas-en-veracruz-en-matlacobatl-corren-a-la-maquinaria/>

⁹⁴ “Actualmente en muchos países de América Latina, incluido por supuesto México, se están aplicando políticas de desarrollo en lo que respecta a manejos hidráulicos, que en la mayoría de los casos tienen que ver con normas, criterios o sugerencias emanados de los organismos internacionales de financiamiento, es decir Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras. Sin embargo estas políticas o directrices en algunos casos son ajenas a las condiciones particulares de la nación en que se aplican” (García, 2013:77).

Foto 2
Bella Vista del Río, Querétaro.



Fotografía propia de la reubicación, 2005.

En este sentido, las reubicaciones humanas no han sido un obstáculo para impedir la realización de estas obras, las cuales también se han vuelto un negocio para los desarrolladores por lo atractivo que puede ser construir pueblos o ciudades enteras; sin embargo, las condiciones políticas, económicas ambientales y sociales muchas veces no han permitido la conclusión o realización de las mismas.

“Los pueblos de la Sierra Norte de Puebla se están viendo asediados por las industrias extractivas, que intentan establecerse a lo largo

y ancho de su territorio. Esta es una amenaza sin precedentes en su historia, por la magnitud y la intensidad que esto representa, con una distribución que ubica a la minería en las zonas altas de las cuencas, las hidroeléctricas en las zonas medias y la extracción de hidrocarburos en las zonas bajas. Los riesgos que estos proyectos representan, y las formas en cómo se buscan imponer, han generado el rechazo de los pueblos que han emprendido la lucha para evitar su imposición” (La Jornada, 30/09/2016)

Grandes proyectos han sido suspendidos o cancelados a raíz de estos factores, como es el caso de la Presa Hidroeléctrica la Parota en Guerrero, el aeropuerto internacional en Texcoco en el Estado de México, el tren bala en Querétaro, por mencionar algunos ejemplos. Si bien es cierto que en esta etapa se busca la participación de la población para cumplir con uno de los requisitos, esto no ha funcionado, ya que durante el proceso surgen grupos de intereses sociales, políticos y económicos que desvirtúan los procesos de gestión y por lo tanto las intenciones planteadas inicialmente se van diluyendo. Es aquí cuando la visión técnica de la obra se interpone ante lo social, creando un conflicto interno entre los diferentes actores que intervienen, que desgastan económica, social y políticamente el proyecto.

Otro de los factores que promueven la reubicación, es la inestabilidad del clima a raíz de los efectos del cambio climático y los asentamientos humanos en zonas no aptas para habitar, como márgenes de lechos de agua, laderas inestables, cercanas a volcanes, etc.

Foto 3
La Pintada en el Estado de Guerrero



Fotografía en <http://www.reuters.com/article/us-mexico-insurance-idUSBRE98P1BK20130926>, 2013.

Por otro lado, las condiciones de seguridad social por las que atraviesan algunas localidades del país, han propiciado el desplazamiento de contingentes de personas a sitios más seguros, y en ocasiones son poblados enteros los que tienden a desplazarse, originando con ello un problema a los gobiernos por no disponer de suelo para urbanizar además de los recursos que implica este tipo de procesos.

Resumiendo podemos decir, que la vida actual es cada vez más inestable, lo que ha originado desplazamientos de población a zonas consideradas más seguras para habitar, desde nuevos poblados hasta ciudades enteras, lo que nos pone a pensar en cómo actuar ante esta situación de vulnerabilidad, dónde construir ciudad no se limita sólo a la obra de reconstrucción física, sino a todo un entramado económico, social y cultural que da significado a cada uno de los asentamientos humanos. Es pues en este periodo de cambios, que se vuelve necesario crear una política que atienda las reubicaciones humanas, como una oportunidad de crear e intervenir el territorio bajo criterios de sustentabilidad, que garantice no solo brindar una vivienda a los desplazados sino insértales a una vida productiva y social, con técnicas de bajo impacto ambiental.

2.1.2 Descripción de los procesos de reubicación de los asentamientos humanos

El fenómeno de la reubicación también llamado reasentamiento, ha sido estudiado sobre todo por las ciencias sociales en el área sociológica y antropológica, y dentro de la normativa urbana es necesario desarrollar políticas referentes al tratamiento que se tiene que dar a los asentamientos humanos cuando estos son afectados por algún tipo de fenómeno, su tratamiento dependerá del origen del problema. Estos son en principio:

- a) Nueva creación
- b) Consolidación
- c) Reubicación

Esta clasificación se da por, demanda de suelo, mejorar las condiciones de habitabilidad de una zona o por la necesidad de resolver un problema emergente de afectación de cualquier tipo, y debe centrarse en un fin desde el punto de vista urbano que es la creación de nuevos poblados. Por lo que es necesario estudiar estos procesos desde la óptica de la planeación urbana y territorial, considerando los antecedentes que se tienen ya por los estudios sobre el tema y con ello contribuir desde este ámbito a mejorar las condiciones de vida de las personas reubicadas.

En este sentido, la teoría sociológica en lo referente a la reubicación de comunidades humanas tiene dos vertientes, aquellas que son reubicadas por riesgo o las que son reubicadas por proyectos de desarrollo, pero ambas centradas en el daño probable bajo la situación de amenaza, lo que nos refiere a que este tipo de procesos no son favorables para el desarrollo de una localidad o región, ya que se irrumpe todo un proceso económico y social. Cuando este es trastocado por algún fenómeno de esta naturaleza. *“Las reubicaciones son acciones traumáticas dado que las relaciones individuales y colectivas de las personas con sus entornos de inmediatos y mediatos, involucra relaciones emocionales y materiales referidas a las dimensiones productivas y reproductivas, social y biológicamente hablando”* (Macías, 2009: 51)

Para Reyes, existe un vacío en cuanto a la forma de intervenir el territorio rural y el urbano, pues no existe una política que tipifique las categorías de reubicación y el ámbito en el cual se circunscribe. *“Por un lado, hay un rezago en las normas jurídicas de ordenamiento territorial, en cuanto a los criterios para generar políticas de ordenamiento en poblaciones rurales y en poblaciones urbanas, ya que la diversidad de centros de población dificulta el diseño de lineamientos generales”* (Reyes, 2011: 129).

Las soluciones a estos planteamientos generalmente son urbanas y no responden a las necesidades de la población, y en lugar de beneficiar a los habitantes reubicados los ha marginado aún más, al alejarlos de sus tierras productivas. Ante esta situación la planeación del territorio para los pequeños asentamientos queda fuera de toda normativa territorial contribuyendo a generar mayor marginación en estas zonas, debido a que no es justificable por el número de habitantes la dotación de equipamiento básico e infraestructura, contribuyendo con ello a mayores disparidades en su desarrollo comparado con las zonas urbanas.

Según el informe sobre desarrollo mundial en *una nueva geografía económica* (BM, 2009:xiii); más de dos terceras partes de los pobres del mundo viven en aldeas, lo cual resulta preocupante si esta variable tiene que ver con el tamaño de la población, sin embargo se argumenta que por ser muchas veces desfavorecidas geográficamente el desarrollo no llega al mismo tiempo como en otras ciudades que tienen mejor ubicación para el desarrollo de economías de aglomeración⁹⁵. Esto responde a una política externa, promovida desde el 2009, la cual está basada en el desarrollo de las regiones a partir de situaciones de localización y proximidad, para lograr una mejor integración económica. *“El camino para conseguir los beneficios del crecimiento desigual y el desarrollo incluyente es la integración económica”*⁹⁶ (Banco Mundial, 2009: xi).

Por lo que deben buscarse nuevas alternativas tecnológicamente sustentables y económicas, que permitan dotar a la población rural y semirural de los servicios elementales para garantizar mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto la integración de las pequeñas localidades es crucial y debe considerarse dentro de los factores determinantes al momento de relocalizar un asentamiento humano, debe pensarse en un planteamiento de integración regional más que local dentro de un sistema urbano y rural. Sin olvidar que estos asentamientos muchas veces son potencialmente ricos en recursos naturales y culturales, lo cual podría resultar interesante para desarrollo de proyectos productivos y ecoturísticos, tratando de respetar al máximo su ambiente natural e impulsar con ello el desarrollo de estas zonas.

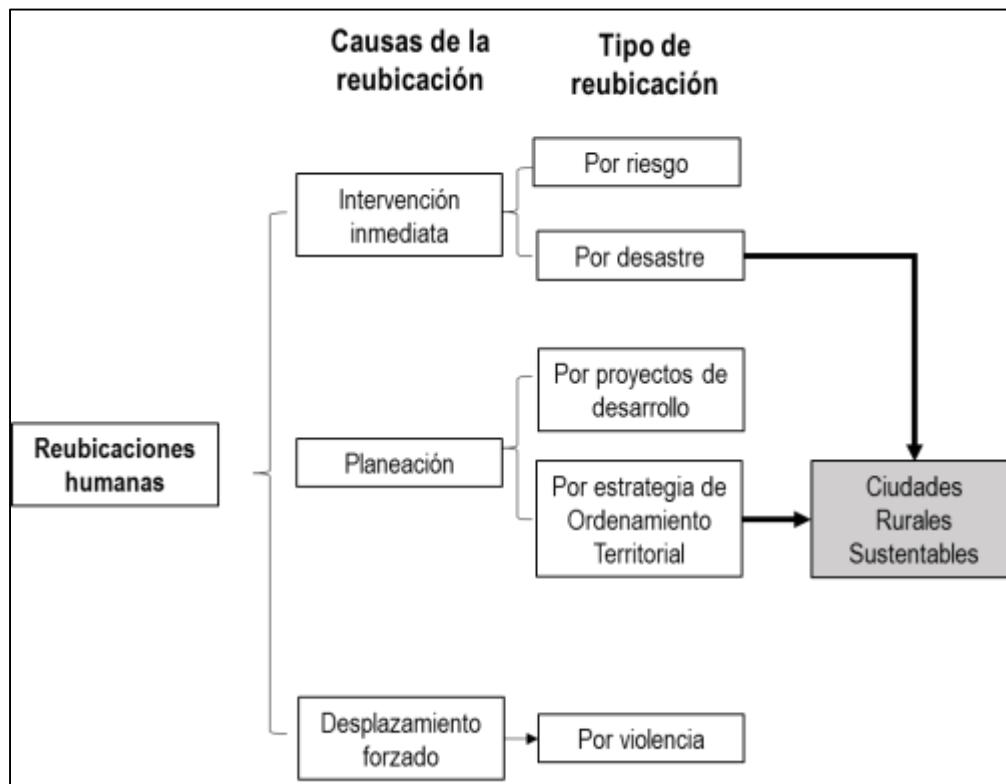
⁹⁵ Se llama economía de aglomeración

⁹⁶Según el informe mundial 2009, integración económica se refiere a conectar mejor las zonas rurales con las urbanas, y los barrios pobres con las otras partes de la ciudad.

2.1.3 Clasificación de las reubicaciones humanas

Con base a algunos autores como Macías (2001), Molina (2003) y Domínguez (2014), podemos argumentar que las reubicaciones humanas se pueden clasificar en tres categorías principalmente, por su intervención inmediata, por planeación para el desarrollo y por desplazamiento forzado (véase el esquema 7).

Esquema 7
Clasificación de las reubicaciones humanas



Fuente: Con base en Macías (2002), Molina (2003) y Domínguez (2014)

a) *Por intervención inmediata*

Llamadas así porque debido a su origen que las causa, que provienen de un desastre o son aquellos asentamientos que presenta un cierto grado de riesgo y deben ser reubicadas de manera prioritaria, estas las podemos describir de la siguiente manera:

- Reubicaciones por Riesgo

Las reubicaciones por riesgo, tienen la función de prevención ante una posible amenaza; y permiten tomar decisiones y acciones encaminadas a reducir los costos que éstas producen, por lo tanto son preventivas antes de que ocurra algún desastre. “Los factores de caracterización del riesgo, entendida como el daño probable, tienen que ver con la comprensión de la amenaza-vista como el agente del desastre-, pero sobre todo con una construcción de la medida del daño” (Macías 2001:13). Este tipo de reubicaciones presentan un grado de vulnerabilidad mayor que aquellas reubicaciones por proyectos de desarrollo, en el sentido de que están expuestas a que en el momento menos esperado se detone un desastre y el desplazamiento sea inminente. En este sentido el riesgo tiene su impacto espacial y estas pueden definirse en puntos de riesgo, zonas de riesgo o regiones de riesgo, sea cual sea de ellas el hecho de estar en condiciones de vulnerabilidad las hacen sujetas a estar expuestas a un desastre.

- Reubicaciones por Desastre

Las reubicaciones por desastre generalmente son procesos más acelerados que el resto de las otras categorías, ya que en ellas hay que atender una emergencia y por lo tanto se debe responder de inmediato la atención. Dentro de la clasificación de los desplazamientos forzados o involuntarios, las reubicaciones por desastre son aquellas que se presentan de manera más frecuente, ante la vulnerabilidad de muchos de nuestros asentamientos humanos y los fenómenos ocasionados por el cambio climático. Son desplazamientos necesarios para salvaguardar la vida de la población y necesitan un tratamiento urgente, lo que implica un proceso de reclutamiento, transición, desarrollo e incorporación (Modelo Scuder y Colson, 1982 en Smith, 2001:53).

b) Reubicaciones por Planeación para el Desarrollo

Son reubicaciones que tienen la facultad de disponer del tiempo necesario para la realización de los estudios correspondientes para llevar a efecto una planeación de los nuevos asentamientos humanos, en ellas están involucrados varios intereses sociales, económicos y políticos, sea para explotar recursos naturales, instalar nuevos desarrollos o en su defecto tratar de mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales mediante la reubicación y concentración de servicios. estas las clasificamos en dos grupos que son los siguientes:

- Reubicaciones por Proyectos de Desarrollo

Estas reubicaciones humanas tienen su origen en la construcción de grandes obras de infraestructura o en la explotación de los recursos naturales, lo que implica intervenir grandes extensiones de suelo que en ocasiones están ocupados por otros asentamientos humanos y se hace necesario su reubicación: “En pocas palabras para construir infraestructura de estas magnitudes hay que desplazar comunidades enteras, modificar el medio ambiente, desarrollar infraestructura paralela, incluyendo caminos, plantas de tratamiento de agua, sistemas de manejo de residuos sólidos, etc.” (Domínguez 2014:21).

Este tipo de reubicaciones se les denomina en la teoría social como Reubicaciones por Proyectos de Desarrollo “Hablar de proyectos de desarrollo es hablar precisamente de iniciativas que buscan contribuir al desarrollo planeado de una sociedad, en sí mismas o como parte de una política pública más amplia” (Ídem). Estos desplazamientos son aún más complejos que las reubicaciones por riesgo, en donde se parte de la vulnerabilidad de la población ante fenómenos que ponen en peligro su vida. “En el caso mexicano basta mencionar una gran cantidad de proyectos de infraestructura, incluyendo presas, aeropuertos, desarrollos turísticos, carreteras y proyectos mineros que se completaron de manera silenciosa, sin que recibieran la misma atención pública en comparación con los casos registrados recientemente” (Domínguez, 2014:18).

.Existen diferentes estudios centrados en la temática de este tipo de proyectos, en donde la ciencia social ha contribuido a su conocimiento, así mismo a partir de ello las organizaciones internacionales han emitido recomendaciones para que se apunte a una política de este tipo, sin embargo en México aún no existe, por lo que queda a la buena voluntad de los gestores y tomadores de decisiones. “Se cuestiona hasta qué punto resulta ético priorizar el desarrollo – en gran medida de empresas y megaproyectos- por encima de la estabilidad de un grupo de personas, al tiempo que se identifica una ausencia de política pública y de análisis de viabilidad en dichos megaproyectos, que no consideran las consecuencias sociales, individuales y humanas”(Domínguez 2014:7).

- Reubicaciones por Estrategia de Ordenamiento Territorial

Este tipo de reubicación como estrategia de ordenamiento territorial, es una categoría distinta a los desplazamientos por proyectos de desarrollo, en principio porque no se trata de reubicar por realizar algún tipo de megaproyecto por la iniciativa privada, sino que este tipo de reubicación se basa en la idea de confinar a los pequeños poblados rurales para facilitar dotarlos de los servicios necesarios para mejorar sus condiciones actuales de vida. Lo que nos lleva a clasificarlas dentro de la categoría de los desplazamientos forzosos o involuntarios. Un ejemplo de ello, son tres las ciudades rurales sustentables en Chiapas, Santiago del Pinar, Jaltenango y Ixhuitán. “El proyecto de las Ciudades Rurales Sustentables marca un viraje en los instrumentos de la política social, pues supone que el problema central del desarrollo es dotar de servicios públicos a las poblaciones marginadas y dispersas en el territorio, mediante la reubicación de familias en centros de crecimiento urbano situados en un entorno rural “(Reyes, 2011:122).

Es por ello que proponemos esta nueva categoría dentro de la clasificación de las reubicaciones humanas, basadas en una política de ordenamiento territorial, que utiliza a la planeación como su principal instrumento de intervención: “Cualquier instrumento de planeación debe identificar, como mínimo, aquellas comunidades e individuos que son desplazados físicamente y que requieren de estrategias de compensación, reubicación y reconstrucción social y económica” (Domínguez, 2014: 27). En este sentido, las reubicaciones por estrategia de ordenamiento territorial, deberían garantizar mejores resultados que las reubicaciones anteriores, debido a que son intervenciones que deben ser debidamente estudiadas, planeadas y consensadas con la población, tomando en cuenta los elementos necesarios para dar vida y funcionamiento a un nuevo centro de población.

c) *Reubicaciones por desplazamiento forzado*

Son aquellas reubicaciones humanas que son inminentes, y cuya única alternativa es el desplazamiento de la población a otro sitio para garantizar su seguridad. “El desplazamiento forzado es cuando una o varias personas se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual por factores ajenos a su voluntad, trasladándose a un nuevo sitio” (Domínguez 2014:9). El hecho de ser desplazamientos forzados implica una resistencia al cambio por parte de los habitantes a reubicar y si este no representa ningún riesgo, las cosas se complican lo que representa un mayor esfuerzo por parte de las autoridades para llevar a cabo dicha acción. “Las reubicaciones forzadas no son una novedad en la historia de la humanidad, aunque en muchos de los casos, los pormenores de los procesos de adaptación de los habitantes reubicados a los nuevos entornos, se han perdido” (Muñiz en Macías 2001:11).

- Reubicaciones por Violencia

Las reubicaciones por violencia son desplazamientos forzados, en dónde ya no es posible habitar en ese sitio. Generalmente se da en las zonas rurales dónde este tipo de afectaciones son cada vez más frecuentes, y los contingentes de personas se da de manera grupal sobre todo a las ciudades “Se motiva por el desplazamiento forzoso o forzado, la población se ve obligada a salir de su lugar de habitación ubicándose generalmente en zonas urbanas” (Molina, 2003:20).

En conclusión, creemos que existe un gran vacío en materia de reasentamientos humanos en nuestro país en relación a una política destinada para la reubicación, esto ha llevado a que se vea simplemente como la restitución material de las cosas, bajo programas de reconstrucción en donde una vez culminada la obra el compromiso con los afectados se termina. “*Esta tendencia coincide con la ausencia de medidas e instrumentos de política pública que atiendan este problema de manera integral- y responsable- en la práctica*” (Domínguez, 2014:9).

La reubicación de asentamientos humanos es un proceso complejo y dependiendo de la causa que lo origine debe ser su tratamiento, es por ello que nuestra propuesta va encaminada a distinguir y a clasificar estos procesos, con la finalidad de que orienten a los tomadores de decisiones a realizar un *Plan de reasentamiento*⁹⁷ para contemplar todos los aspectos dentro de este proceso. En este sentido cuando las afectaciones sean menores a 200 habitantes⁹⁸ podría obviarse el plan y establecer una negociación con los involucrados. En este sentido, las reubicaciones totales resultan ser más complejas, ya que el Plan de reasentamiento debe contemplar más variables para el restablecimiento de las condiciones de habitabilidad de los habitantes afectados como son: la localización del sitio, el restablecimiento de las redes sociales, la integración a su nuevo entorno y su reincorporación económica.

⁹⁷ El Plan de reasentamiento o RAP (Resettlement Action Plan) es un instrumento propuesto por el Banco Mundial desde 1980

⁹⁸ Cifra establecida por los especialistas en reasentamientos involuntarios, véase a Gordon Appleby en Domínguez, 2014:45.

Por otro lado, no se debe olvidar el tipo de afectación ya que las reubicaciones humanas pueden ser totales o parciales, según la magnitud del desastre en una determinada localidad o ciudad, ya sea en sus viviendas e infraestructuras, las cuales deberán ser reemplazadas en sitios más seguros y en mejores condiciones que las que fueron afectadas. Esta restitución deberá estar basada en un diagnóstico de los bienes muebles e inmuebles que se perdieron, además de considerar los aspectos sociales y económicos de sus habitantes. Por lo tanto, la tendencia a la mejora deberá ser bajo la restitución de elementos físicos funcionales y acordes con el entorno en el cual se construirán, bajo la aprobación de su población.

Así mismo, se debe tomar en cuenta el tipo de asentamiento en el cual se va a intervenir, este lo podemos clasificar en urbanas o rurales, por lo tanto, la política para su intervención no será la misma para un ámbito y otro, por las diferencias culturales, sociales y económicas, que se ven reflejadas en el modo de vida y diseño y organización del espacio físico. Hasta el momento los planteamientos hechos para las reubicaciones en México vienen desde la normativa urbana y en muchos casos es así como se ha procedido en la construcción de estos nuevos espacios, que en el caso de las localidades rurales se perciben ajenos a un paisaje natural y a la forma de vida de estas personas.

En el caso de las intervenciones en el ámbito urbano, en ocasiones suelen hacerse fuera del centro urbano, específicamente en la periferia; lo cual promueve desarrollos desconectados de la ciudad y encarece la vida de sus habitantes, al generar mayores desplazamientos de la población para cubrir sus necesidades básicas. Son diferentes aspectos los que tienen que considerarse al momento de realizar un plan para la relocalización, reasentamiento o reubicación humana, pero uno de los elementos fundamentales a considerar parten de involucrar a la población afectada en el proceso, sin ello el proyecto estará destinado al fracaso.

Se debe tomar en cuenta que actualmente los procesos de reubicación o reasentamiento están presentes con más frecuencia en nuestros días, esto aunado a una política económica internacional, que ha facilitado que el proceso de reubicaciones humanas se vea como la oportunidad para aprovechar los recursos naturales de algunas zonas y con ello generar nuevos desarrollos. *“El desplazamiento forzado también puede ser causado por iniciativas de desarrollo planeado y, en este sentido, resulta mucho más problemático por tratarse de un fenómeno generado de manera intencional desde las instituciones del Estado, ya sea a través de promoventes públicos o privados” (idem)*. Lo que ha llevado a tener grupos vulnerables tanto en el ámbito urbano como en el rural, por un lado los asentamientos humanos en las zonas periféricas de las grandes ciudades, y por el otro, las localidades rurales dispersas⁹⁹; asentadas en zonas con gran riqueza natural expuestas a las decisiones o necesidades de una región o país.

⁹⁹ Véase a Domínguez (2014:15).

¿Pueden entonces las reubicaciones humanas servir como estrategia de ordenamiento territorial?

Las reubicaciones han existido desde periodos tempranos a nuestra historia, como lo fue en la época de la colonización donde se parte de una política de reducción de los pueblos indios con la finalidad de controlarlos y tenerlos sometidos a los quehaceres de los nuevos pobladores españoles: “El proceso de congregación, junta o reducción de pueblos indios durante el siglo XVI, formo parte de una política de poblamiento cuyo objetivo era redistribuir estratégicamente a la población indígena” (Pérez en Macías, 2009:19). La gran diferencia entre estas reubicaciones con las de la colonia, fue la visión urbanística que se tuvo, ya que su concepción no eran solo de manera local, sino que estaban insertadas en un sistema de ciudades con diferentes vocaciones comerciales, mineras o administrativas, lo cual propicio su éxito hasta nuestros tiempos como ciudades coloniales. *“La fundación de ciudades tuvo múltiples funciones: en primer lugar aseguraba la ocupación del territorio, servía de apoyo a las conquistas subsecuentes y permitía la colonización del territorio circundante, pero además implicaba presencia permanente y era símbolo de ocupación”* (Rocha, 1985: 1)

Si analizamos las propuestas actuales de reubicación, solo son planteamientos aislados donde no hay una incorporación del nuevo asentamiento al resto del sistema de localidades circundantes, sino más bien aparecen apartadas del resto de las demás bajo un esquema propio. Por lo tanto, si se trata de impulsar el desarrollo concentrando localidades rurales y convertirla en pequeñas ciudades, estamos en una confrontación no sólo espacial sino también social y cultural. El hecho de tener localidades dispersas y pequeñas responde a una forma de vida que sin duda nada tiene que ver con los canones urbanos, lo cual resulta irrazonable para muchos y la forma de querer enmarcarlos en una forma de vida ajena a ellos produce ese rechazo y por lo tanto el abandono de esos espacios.

Por otro lado la generación de estos modelos urbanos, lo único que producen son desarrollos habitacionales incrustados en zonas apartadas, que no responden a las necesidades de la población y a las condiciones naturales del sitio. En este sentido, el impacto ambiental que se genera con la construcción de estos desarrollos es mayor, ya que se modifica totalmente el medio natural de la zona de reubicación y su espacio circundante. El hecho de promover una traza urbana más regular y densa en sitios donde la topografía es muy abrupta, provoca grandes movimientos de tierra lo que incrementa el costo de la construcción de la reubicación, esto con la idea de construir plataformas que faciliten la introducción de los servicios y las vialidades. Se piensa así en el costo beneficio a corto plazo, bajo la idea de cumplir con los tiempos y los objetivos planteados para la reubicación, sin pensar en lo que este tipo de modelos de desarrollo provocarán en un futuro a sus habitantes. Estos planteamientos podrían resultar interesantes, siempre y cuando los pobladores estuvieran de acuerdo en cambiar de sitio de residencia y que los proyectos fueran participativos, en donde la población se involucre no solo en el proceso de consulta sino también en la reconstrucción del espacio físico del poblado y sus viviendas. *“Ya no es suficiente con tener buenas ideas que tienen sentido en términos de un análisis técnico racional de costos-beneficios; ahora es necesario instrumentarlas en un contexto participativo que permita confrontar las ideas”* (Dominguez, 2014:40).

Partimos de que existe un rechazo por parte de la sociedad hacia los desplazamientos forzados y muchos movimientos sociales se han gestado a raíz de estos desplazamientos involuntarios o reubicaciones forzadas, argumentando que dichos proyectos promueven el “desarrollo” pero atentan contra la identidad de las comunidades campesinas despojando a sus habitantes de sus condiciones de producción independiente y autosustentable para convertirlos en empleados y consumidores. La falta de participación social ante este tipo de intervenciones, sólo ha contribuido a generar espacios homogéneos que no se adaptan a la vida de sus nuevos moradores, porque no tienen las condiciones para hacerlo. El hecho de dotarlos de un vivienda no resuelve el problema cuando esta no funciona para ellos; la relación entre el medio natural y su vivienda se pierde, y lo mismo sucede con sus tierras productivas las cuales están aún más distantes, como en el caso de las ciudades rurales. No se diga así del espacio social, el cual en ocasiones no existe en los nuevos proyectos, lo cual se percibe en lo solitario de sus calles. *“Con el desarrollo del Estado capitalista, esta representación llega a ser un instrumento por la producción planificada de un espacio abstracto, culturalmente homogenizado y subordinado a la acumulación del capital”* (Wilson en Aguilar, 2013:217)

Por ello la importancia de la difusión, negociación y participación de los diferentes actores en el proceso de reubicación, ya que muchos de estos movimientos sociales surgen por el descontento de proyectos anteriores en donde no se ha cumplido con las expectativas esperadas. Por lo tanto, generar reubicaciones humanas por estrategia para el ordenamiento del territorio resulta aventurado, sino se toma en cuenta a la población y se hace participe, ya que al no ser una reubicación por riesgo o desastre, no existe la emergencia para ser desplazado; lo cual genera expectativas y especulación, generando conflicto e intereses de los grupos de poder, que en ocasiones forman bloques de resistencia a los proyectos planteados.

En conclusión, el proceso de reubicación de asentamientos humanos suele ser muy complejo, por el simple hecho de ser desplazados¹⁰⁰ de su residencia, más aún cuando hay la pérdida de bienes y vidas humanas; sin embargo, es un proceso necesario que se tiene que atender desde las políticas públicas y la planeación territorial, la cual debe marcar las directrices para que las intervenciones sean acordes con las necesidades de la población y no se centren sólo en la reconstrucción material, la cual no garantiza mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Según James Scott *“al medir, categorizar y planear exhaustivamente un proyecto de desarrollo, los actores estatales suelen dejar de lado variables culturales, históricas y sociales”* (Domínguez, 2014:28). Por ello la importancia de la planeación y diseño de los asentamientos humanos por reubicación, ya que si alguna de estas variables no es considerada, el proyecto no será viable. Debe considerarse a la reubicación como un proceso en donde se involucra el estado, la sociedad civil, la iniciativa privada y las agencias de desarrollo, cada uno de ellos debe desempeñar un papel cuyo fin no solo sea la reubicación misma, sino la oportunidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes reubicados.

¹⁰⁰ “El desplazamiento forzado tiene una connotación territorial que evoca al movimiento de personas de un espacio físico a otro. El concepto de desplazamiento lleva un sentido de ocupación del espacio físico por alguien – o algo- más y de transformación de los usos de ese espacio para fines distintos a los actuales” (Domínguez, 2014:26).

“El verdadero reto del desarrollo planeado consiste precisamente en esto: en un conjunto de esfuerzos para elevar las condiciones y la calidad de vida, pero también en la instrumentación de medidas y salvaguardas para paliar los efectos de todo proceso de transformación social y económica” (Domínguez, 2014:36).

En materia social existen muchos estudios sobre el reasentamiento de comunidades, con la finalidad de reducir el impacto sociológico que esto implica para los habitantes reubicados, pero en el aspecto territorial para diseñar nuevos poblados se carece de una metodología que establezca lineamientos o parámetros para su intervención. Los planteamientos que promueven desarrollar pequeñas comunidades urbanas en un medio eminentemente rural, tienden a fallar porque se plantea un cambio total de vida de los habitantes afectados, imponiendo modelos urbanos muy alejados y ajenos a su realidad. Algunas de estas comunidades reubicadas no han prosperado como se pretendía, y muchos de sus habitantes emigraron generalmente por falta de empleo. Por eso es necesario considerar todos los aspectos que envuelven a una sociedad y dan vida a nuestras ciudades y localidades, al momento de planearla. La importancia de clasificar los diferentes rangos de intervención, el origen y tipo de reubicación humana, para formular una política diferenciada y no se actué bajo una misma línea, que muchas veces solo ha llevado al fracaso.

Finalmente concluimos que la clave para llevar a cabo una intervención favorable en este tipo de procesos radica en tres elementos fundamentales, el primero en que se debe partir de una *base legal y metodológica* (que no existe), que contenga los lineamientos administrativos, técnicos y de diseño para llevar a cabo la intervención del proceso de reubicación; segundo que se obligue a que dicha intervención debe estar respaldada por una *participación conjunta y consensada con la población* para garantizar la aprobación del proyecto y; tercero, se debe vigilar el *proceso de gestión* de quienes participan en ello, para garantizar un mejor uso de los recursos.

2.2 Participación social y gestión del desarrollo

Hoy en día las ciudades y los pueblos parten de la idea de un planteamiento incluyente para la planeación de su territorio, en donde la sociedad está más informada y es más participativa. *“La participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno” (Ziccardi, 1)*. La población opina más en relación a la intervención del espacio físico, cuando este no es dado a conocer oportunamente o no se ha involucrado a la gente durante su consulta, muchos proyectos se han venido abajo por dos circunstancias específicamente: la ausencia de una participación en los proyectos y una mala gestión de los procesos para llevarlos a cabo. *“En la ciudades existen diferentes formas de participación social, comunitaria, ciudadana, política, etc.” (Ídem)*. Considerando que el espacio urbano es el resultado físico de todos los agentes que en el intervienen y que dan cuenta de lo que sucede en ese espacio. Todos somos partícipes de la configuración de nuestro espacio participando o no en la intervención del mismo. *“Hacer ciudad requiere del compromiso de los gobernantes, profesionales y pobladores responsables del proceso” (Chávez, 2014:23).*

Por ello, es importante tomar en cuenta estos aspectos si queremos que nuestros proyectos sean aceptados por la sociedad y sean realmente funcionales. El éxito de los proyectos reside ahí principalmente en cumplir las expectativas de los usuarios (población) mediante *la participación* activa de ellos, involucrándolos en las distintas fases del proceso. Esto nos lleva a la planeación de la intervención de los espacios bajo una *gestión efectiva* de los recursos económicos y humanos, formando equipos de trabajo multidisciplinarios que permitan transmitir a los técnicos urbanos o arquitectónicos, las verdaderas necesidades de los usuarios. La falta de comunicación y organización entre los actores, bajo la ausencia de la participación social en los procesos de análisis y concepción de los espacios, así como las decisiones unilaterales sin medir los costos sociales, solo generarán proyectos urbanos poco vivibles que no propiciarán el impacto esperado para el cual se crearon. A lo largo del tiempo, hemos constatado que la ausencia de una participación social efectiva sólo ha promovido obras urbanas y rurales, que sólo quedan plasmadas como una política pública, una tendencia o una moda, que al final repercute en la calidad de vida de las personas.

2.2.1 La importancia de la participación social en los proyectos urbanos

Algunos de los problemas que enfrentan las ciudades hoy en día son resultado de decisiones poco eficaces por parte de los diferentes actores que la intervienen, unos de manera institucional y otros al margen de la misma, el efecto al final es el mismo desorden, ingobernabilidad y caos, cuya manifestación se da en el espacio físico. Así es muy común ver como la ciudad se va transformando, para su mejora o degradación y en su crecimiento se va configurando un paisaje urbano extenso, con espacios fragmentados, marcados por la desigualdad y con un deterioro ambiental. Ante ello, la población muchas veces solo ha sido espectadora de las decisiones que se toman en torno a su ciudad o entorno, que finalmente influyen en el modo de vida de las personas, lo cual ha generado un descontento: *“La crisis urbana ha seguido agudizándose, sobre todo en lo que respecta a la mejoría de la calidad de vida de la población, lo cual lleva a diversas manifestaciones de descontento por parte de los pobladores”* (Chávez, 2013: 26).

La participación social toma fuerza a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, cuando la planeación urbana entra en crisis ya sea porque es ignorada o se utiliza sólo como una herramienta para la ejecución de proyectos urbanos de manera aislada. De acuerdo a Chávez: *“Se registraron muchos fracasos durante el último cuarto de siglo XX, y la primera década del siglo XXI. Prueba tangible de lo anterior es la situación de las ciudades mexicanas que han entrado a un mundo de competitividad y el desarrollo, registrando procesos acelerados de descomposición y deterioro urbano y ambiental”* (Chávez, 2013: 26). Sin embargo, esa participación muchas veces se ha distorsionado con algún fin político más que para velar por un bien común, o en su defecto no existe una relación entre los diferentes actores para llegar acuerdos y con ello formar una sinergia que permita llevar a cabo en buenos términos la intervención urbana. *“La falta de formación de una verdadera ciudadanía, conformada por las autoridades, los profesionales y la población de la ciudad, que no dialogan de forma constructiva y permanente para arribar a visiones compartidas de cómo hacer ciudad”* (Ídem).

Por ello, es importante identificar dentro del proceso de gestión a los actores que deben intervenir en las diferentes etapas del mismo. Chávez (2013:46) identifica a dos grupos de agentes sociales que inciden en el proceso de hacer ciudad¹⁰¹. Sin embargo, debido a que el término del autor aparece muy poco en los temas de participación social, retomaremos el término de actor en el resto de la investigación para referirnos a las personas o grupos de personas que intervienen en la ciudad o en el territorio, por diferentes intereses. Estos actores parten de diferentes sectores y podemos generalizar los en el esquema 8.

Esquema 8
Diagrama de los actores que intervienen en la toma de decisiones de los proyectos urbanos



Fuente: Elaboración propia con base a Chávez, 2013:38.

La falta de una visión integral de los estudios, la poca preparación académica o ejercicio práctico de quien la aplica¹⁰², han contribuido en mucho a nuestra realidad actual del territorio. Sabemos que detrás de muchos de los actores existen también intereses individuales o de grupo, políticos o económicos que modifican o trasgreden las normas establecidas, que aunado a la corrupción de algunas autoridades lo único que ocasionan es bienestar para unos y malestar para otros. *“Esto quiere decir que detrás de la urbanización, detrás de la ciudad, encontramos dos tipos de procesos estructurales fundamentales: los de acumulación capitalista y los de la dominación propios de esa forma social”* (Pérez, 1995:1).

Por un lado el abuso de la participación por parte de algunos actores y por el otro la ausencia de muchos de ellos, han contribuido a agravar los problemas que tenemos actualmente en la ciudad como: la degradación ambiental, el crecimiento expansivo, congestionamiento vial, fragmentación espacial, desigualdad, especulación de suelo e inseguridad. Los actores muchas veces están sujetos

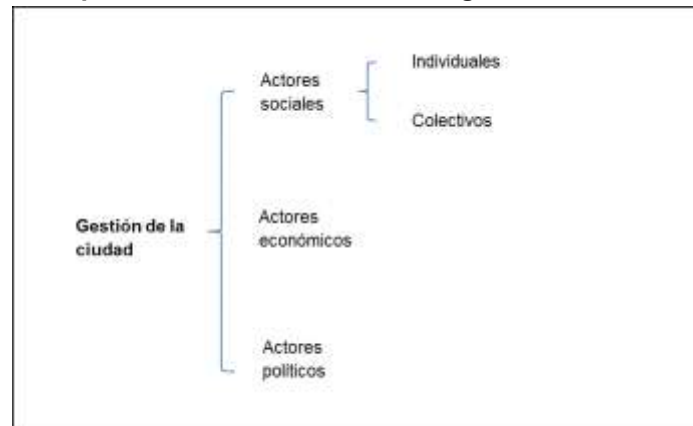
¹⁰¹ Para Chávez (2013) identifica dos grupos de agentes sociales que inciden en el proceso de hacer ciudad y son: Los actores y los autores. Los autores, son los agentes sociales que forman parte de la estructura de una determinada sociedad que puede estar englobada en tres sectores: autoridades, población y profesionales; mientras que los actores son los habitantes cuya acción modeladora de la ciudad pudiera no manifestarse como una intención explícita y consciente, son los usuarios de la ciudad Chávez,(2013:21)

¹⁰² Para más detalle véase a Chávez, (2013:28).

a otras condiciones (culturales, políticas y territoriales) por lo que no siempre sus decisiones suelen ser consensadas. “La presencia de esos tres tipos de actores en las estructuras locales sociales y de poder, tiene un significado diferente. La lógica de sus decisiones es distinta.” (Pírez, 1995:5):

- Los actores sociales son la población a atender, muchas veces son personajes representativos a nivel local, también pueden ser organizaciones sociales o profesionales, que tienen la voluntad de participar e incidir en las decisiones de su entorno.
- Los actores económicos están representados por las empresas que tienen presencia local o forman parte de alguna cadena a nivel nacional o internacional, aunque sus propietarios muchas veces no residan en el lugar, su participación tiene en ocasiones mayor poder que el propio gobierno.
- Los actores políticos son líderes con influencia en el poder y tienen la función de representar a un grupo determinado de personas con presencia en todos los niveles lo que dificulta o facilita una decisión. Retomando lo anterior proponemos el esquema 9:

Esquema 9
Principales actores de inciden en la gestión de la ciudad



Fuente: Elaboración propia con base a (Pírez. 1995:3)

Sin embargo, muchas veces estos actores no representan a toda la sociedad sino a grupos específicos, que en ocasiones de manera discrecional resultan ser afines al gobernante en turno, cerrando con ello toda posibilidad de lograr una planeación democrática. “Los actores sociales son las unidades reales de acción de la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos, que además están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas o territoriales)” (Pírez, 1995:2). En este sentido, el actuar bajo un control del espacio significa para algunos gobernantes perder el poder. “El poder no se comparte, la posibilidad de participar en algunas de las etapas del proceso de planeación se ha abierto a grupos organizados, más no señala el peso que puedan tener esas opiniones para la autorización de los mismos” (Rodríguez, s/a: 242). Esta idea se ha venido repitiendo una y otra vez, por ello las decisiones que se han tomado muchas veces han sido sesgadas al objetivo propio de los actores en el poder y no precisamente a las necesidades de la población. Una población informada y organizada, adquiere en este sentido influencia y con ello la

facilidad de intervenir en la directriz de su espacio urbano, la participación debe verse como la oportunidad que tenemos para incidir en las decisiones concernientes a nuestra ciudad, que van desde la planeación, gestión e intervención del espacio. *“La clave para construir mejores ciudades no se encuentra en la oferta centralizada de políticas o proyectos urbanos, por mejor diseñados que estén, sino que en una mayor descentralización de la acción urbana e institucionalización de la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de planes y proyectos”* (Breschrati, 2006:14).

Finalmente concluimos que el espacio urbano o rural es el resultado de la intervención de los diferentes actores que tienen intereses y ejercen influencia de manera organizada o desorganizadamente, configurando así un territorio cuyo funcionamiento afecta o beneficia a todo un sector de la población que lo habita y lo vive. Por ello se debe promover la participación social en las intervenciones del espacio urbano o de los grandes proyectos. La planeación para llevar a cabo ese proceso dependerá en gran parte de la gestión que lleven a cabo los promotores del desarrollo para el beneficio de la población que habita en el territorio.

Pero, ¿y que sucede en las localidades rurales?

En el medio rural, la participación social se da a nivel local¹⁰³ y aunque existe una mayor comunicación entre sus habitantes, la toma de decisiones puede ser manipulable, por la falta de preparación de las personas y se ven influenciados por actores externos que tienen cierta presencia a escala local. *“En una sociedad local encontramos unidad de procesos económicos y sociales, también identidades y procesos políticos propios”* (Pírez, 1995:2)

En muchas de estas localidades rurales su transformación e incorporación al proceso de desarrollo es más lenta, por lo tanto, la participación de la población en la toma de decisiones es incipiente e incluso ignorada, generalmente las decisiones son directas bajo políticas generales. Por otro lado, aquellas localidades rurales que están más próximas a la ciudad manifiestan procesos de transformación e intervención más aceleradas, por la gran demanda de suelo y recursos naturales, esta situación muchas veces pone en tensión a los gobiernos locales y estatales, para llegar a acuerdos y donde el número de actores para la intervención del territorio se acrecienta, bajo intereses políticos, sociales y económicos. El crecimiento de la ciudad física y funcionalmente desborda límites jurisdiccionales del asentamiento original, y que va más allá de la región circundante, ha marcado el paisaje geográfico, y ha afectado el papel de los gobiernos locales, mostrado la organización social y económica de las ciudades en la mayoría de los países del mundo en Graizbord, (2014:72).

¿Porque es importante la participación social en los proyectos urbanos y rurales?

Una sociedad organizada e informada que se involucre en la planeación de su ciudad o localidad bajo objetivos específicos y a largo plazo, ayudará a implementar los programas destinados para tal fin, evitando así intervenciones que no respondan a las necesidades de la sociedad. La producción del espacio involucra a todos los actores que viven y conviven en la ciudad o localidad, lo cual nos hace

¹⁰³ Véase a Pírez, 1995. Lo local como un recorte de la sociedad.

participes de su uso pero también debe hacernos responsables de mantenerlos en buen estado. “*Debe reconocerse que el elenco de actores de la ciudad incluye: por un lado a gobernantes, a profesionales y a algunos sectores de la población con intereses vinculados al desarrollo urbano, así como a sus pobladores*” (Chávez, 2013:29).

La participación social en materia de ordenación del territorio viene enmarcada por la Ley General de Asentamientos Humanos (2016) en el capítulo primero sobre las disposiciones generales, en su artículo 1° fracción V, que dice: “*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*”.

Así mismo, en el artículo 2 se especifica que: “*Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros*”. Pero sobre todo se señala como “*una obligación del estado promover una cultura de responsabilidad cívica y social*”, es decir, la participación de la sociedad debe fomentarse mediante estrategias para su inclusión, creando estructuras de participación que ayuden a coadyuvar las acciones en el territorio, facilitando el acceso a la información tal como se indica en el capítulo segundo artículo 4, de la misma ley.

En este sentido la LGAH 2016, fomenta en todos los sentidos la participación de la sociedad, que bajo una organización puede opinar e incidir en las decisiones del territorio, bajo la figura de un Consejo Nacional ¹⁰⁴, Estatal, Municipal, Institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas. Por lo tanto, se reafirma dicha participación en el capítulo primero del Título décimo primero sobre los *Instrumentos de Participación Democrática y Transparencia*, donde se promueve la **participación ciudadana y social**, en sus artículos 92 y 93, obligando a los gobiernos federal, estatal y municipal a considerar dicha participación en todo el proceso de ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana. Por lo que, se debe hacer valer a la participación como un derecho que tiene la sociedad para manifestarse, y para incidir en la planeación e intervención de sus pueblos o ciudades. En este sentido, la participación social queda institucionalizada bajo sectores sociales que deben involucrarse en las diferentes fases de la planeación, el papel que desempeñen dependerán también de la relación entre ellos y el gobierno correspondiente, quien promoverá los canales necesarios para la participación.

¹⁰⁴ El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia (LGAH,2016).

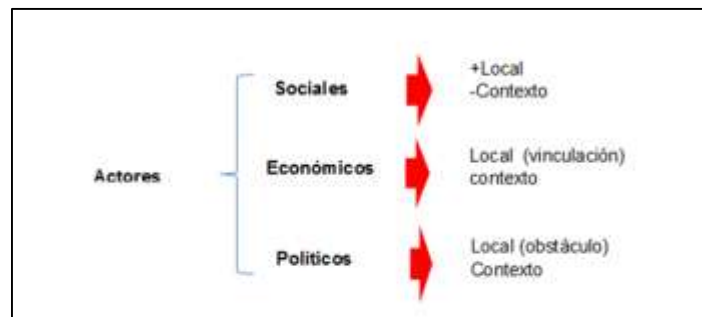
2.2.2 Los principales actores sociales que intervienen en el proceso de reubicación de poblados rurales

Retomando el apartado anterior, tenemos que los actores que se involucran en un proceso de reubicación de localidades rurales son similares a los que intervienen en cualquier otro proyecto urbano; sin embargo, existen algunas diferencias en relación con la magnitud del proceso y el origen del mismo. Esto debido a que el proceso de reubicación parte de una situación compleja que consiste en desplazar a la población de su hogar, lo cual muchas veces necesita de la participación de otros actores que deben intervenir para lograr dicho propósito, sobre todo cuando la reubicación es por desastre y el desplazamiento es inminente.

“Un grupo humano afectado, por ejemplo, una comunidad, requiere de la asistencia externa (puede ser acometida por grupos o individuos por razones humanitarias que son esencialmente voluntarias), obligada de la autoridad gubernamental para que evite la construcción consumada y opere en razón de restaurar las condiciones de existencia del grupo afectado” (Macías, 2001)

En este sentido, los actores se clasifican en sociales, económicos y políticos, los cuales son necesarios para llevar a cabo la gestión del proceso; según Pérez (1995:5), en la toma de decisiones los actores intervienen de manera distinta, los actores sociales se basaran en procesos locales, y lo extralocal aparecerá como contexto, los actores económicos, por el contrario, tomaran decisiones con base no solo en procesos locales, sino fundamentalmente en los extralocales y su vinculación con ellos, por su parte, los actores políticos, tenderán a no tener en cuenta los procesos locales, salvo como obstáculos (véase esquema 10).

Esquema 10
La importancia de los contextos en los actores



Fuente: Pérez, 1995.

Los actores locales son sujetos cuyo comportamiento se determina en función de una lógica local, y su participación en los procesos de reubicación de pequeñas localidades rurales es primordial, esto para ayudar a restablecer las mejores condiciones de habitabilidad de su nueva morada. *“Entender una ciudad como sociedad local implica suponer que en lo que en ella pasa depende de lo que hacen los actores que en ella inciden , depende de sus decisiones”*(Pérez, 1995:5). Pero los actores del ámbito urbano están mejor informados y tienen niveles educativos más altos que la población rural,

en este sentido existe un gran abismo en el nivel de preparación entre los habitantes urbanos y los rurales, los cuales son menos críticos y son más vulnerables a la toma de decisiones sin consulta previa, dónde la participación se limita a validar las propuestas que se presentan. Cómo en el caso de las Ciudades Rurales, dónde en principio se tuvo una primera ciudad con una mayor participación de los actores sociales, aunque al final las decisiones de los proyectos se realizaron de manera directa.

En este sentido, existen estos actores importantes y de trascendencia en la toma de decisiones, cuya presencia no es necesariamente personal, forman parte de la elite del poder¹⁰⁵, que en gran medida están en función de su posición económica, regional o bien nacional; como los bancos, comercios o industrias regionales, nacionales o internacionales. Estos grupos de poder¹⁰⁶ al ser actores representativos de la sociedad tienen injerencia en la toma de decisiones: *“También llamada factor de poder, es un conjunto de personas o entidades privadas, usualmente reunidas por un interés común, que tiene poder y peso social en determinados sectores de la sociedad. Utilizan su potencial poder para forzar las decisiones que toma el Estado a su favor, no obstante el estado a la hora de decidir puede prescindir de su consulta, teniendo en consideración cuanto puede afectar a estos grupos sus decisiones”* (Bethel,2010). En este sentido, los actores del poder deben ceder parte del mismo a la población afectada y ser más flexibles en sus decisiones, con la finalidad de que los proyectos realmente sean funcionales.

Por otro lado, hay actores que más bien toman un rol de espectadores¹⁰⁷ ya que solo se les consulta en asamblea, y se comparte la información de dicho proyecto, por lo que en ocasiones se induce a ciertas decisiones, que no son tan favorables para el bienestar de todos, provocando muchas veces descontento. *“Estos actores por lo general ceden sus decisiones a los líderes y representantes, quienes llevan su voz después de consensos. Sin embargo los líderes muchas veces son sobornados para no oponerse a lo ya decidido y se transforman en agentes de convencimiento para aceptar lo que les dan y como se los dan”* (Comentarios Jiménez, 2017).

¹⁰⁵ Para Mills (1957: 12) “La minoría poderosa está compuesta de hombres cuyas posiciones les permiten trascender los ambientes habituales de los hombres y las mujeres corrientes; ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes. El que tomen o no esas decisiones importa menos que el hecho de que ocupen esas posiciones centrales: el que se abstengan de actuar y de tomar decisiones es en sí mismo un acto que muchas veces tiene consecuencias más importantes que las decisiones que adoptan, porque tienen el mando de las jerarquías y organizaciones más importantes de la sociedad moderna: gobiernan las grandes empresas, gobiernan la maquinaria del Estado y exigen sus prerrogativas, dirigen la organización militar, ocupan los puestos de mando de la estructura social en los cuales están centrados ahora los medios efectivos del poder y la riqueza y la celebridad de que gozan”.

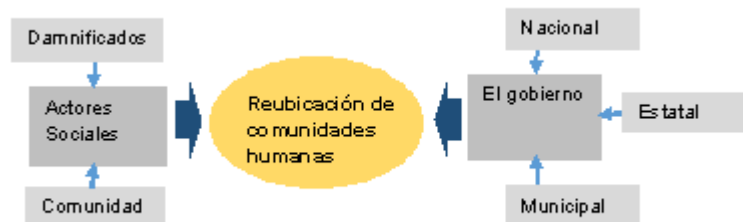
¹⁰⁶ Los actores del poder denominados así por Lukes tienen tres dimensiones: La primera dimensión muestra cuando el actor denominado “A” ejerce directamente el poder contra el actor “B”, la segunda dimensión es cuando “A” tiene la capacidad para hacer algo para evitar que “B” no lleve a cabo una acción observable, y la tercera dimensión se refiere cuando “A” tiene la capacidad de influir en el pensamiento de “B”, propiciando que este último elija cursos de acción que de otra forma no tomaría (Domínguez, 2014:19)

¹⁰⁷ Se llama espectador a aquellos que solo viven la ciudad o el entorno como un espectador sin pensar ni tratar de intervenir en él, estos difícilmente participaran en el arte de hacer ciudad (Chávez, 2013:46).

“Si partimos de la idea general de que la democracia implica deliberación pública e incidencia sobre los procesos de decisión, esto significa que los distintos actores que participan en las deliberaciones y las decisiones lo harán no solo con base en la idea normativa de interés general, sino con base en sus preferencias e intereses particulares” (Domínguez, 2014:11). Para Macías (2001) en su modelo de reubicación post-impacto distingue dos tipos de actores primarios que intervienen en este proceso y son: el gobierno (federal, estatal y municipal) y la población afectada (comunidad y damnificados), bajo este tenor describe el papel de cada uno de ellos (véase esquema 11); para el caso de la población afectada “la distinción obedece a que en los procesos de reubicación no siempre actúa la comunidad sino que se opera con grupos de personas o familias que han pertenecido a diversas comunidades de origen”, mientras que los actores políticos “están representados por el Estado en sus tres niveles de gobierno, la relación entre ellos está definida por la base jurídica del país y generalmente actúan bajo principios federales justificando la existencia de la autoridad en la sociedad que administra y gobierna” (idem).

Asimismo, menciona otros actores específicos como las empresas constructoras que están subordinadas a la acción de los actores primarios, específicamente a la del gobierno; quienes los contratan (véase esquema 11).

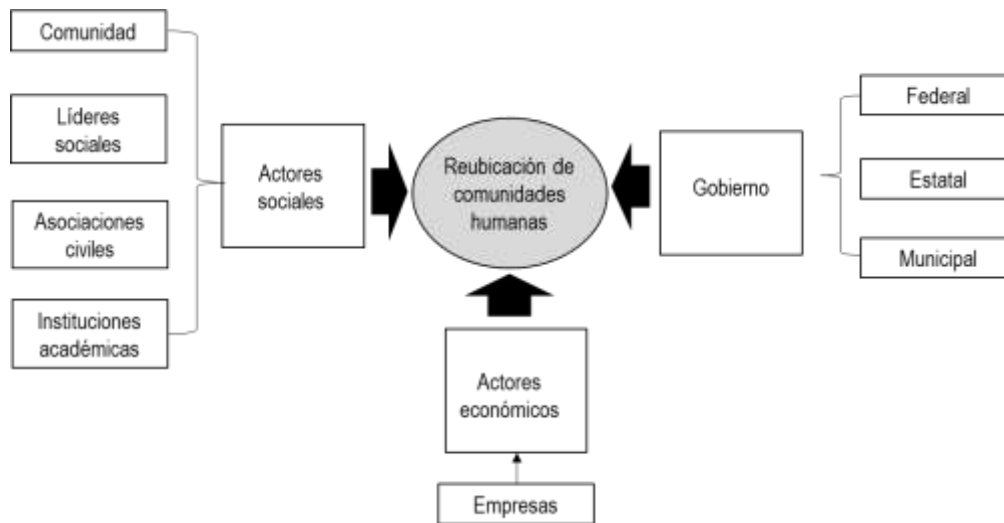
Esquema 11
Principales actores que intervienen en el proceso de reubicación de comunidades humanas según el modelo post-impacto



Fuente: Macías.2001.

En este sentido, y retomando como caso las ciudades rurales en Chiapas, tenemos que podríamos agregar a otros actores que son los económicos, los cuales definiremos como aquellos que contribuyen aportando capital o recursos para la construcción de los nuevos poblados, como es el caso de la iniciativa privada, la banca y algunas cadenas comerciales. Según Pickard (2012:11), para la construcción de la primera Ciudad Rural Sustentable el 60% fueron recursos federales, el 25% recursos estatales y el 15% recurso de la iniciativa privada. De lo anterior establecemos una clasificación general de los actores primarios que intervienen en el proceso de reubicación para pequeños poblados con base en el proceso de conformación de las Ciudades Rurales Sustentables (véase esquema 12 en la página 111):

Esquema 12
Principales actores que intervienen en el proceso de reubicación de pequeños asentamientos humanos



Fuente: Elaboración propia con base a Domínguez, 2014; Pickard, 2012 y Macías,

Las instituciones académicas son otros actores secundarios que se han involucrado recientemente en estos procesos de desplazamiento de población, mediante la aportación de estudios de caso, e incluso se han participado en el proceso de diseño de los nuevos asentamientos humanos, como el poblado de Nuevo Balsas reubicado en el año 1987 por la construcción de la Presa Hidroeléctrica El Caracol¹⁰⁸. Sin embargo, aunque estos actores investigan y hacen sus propuestas, muchas veces al final no son contempladas por los tomadores de decisiones. Por lo tanto, uno de los problemas de los procesos de las reubicaciones humanas, es la ausencia de una normativa que indique, limite y regule las funciones de los diferentes actores que participan en el proceso, así como que establezca los lineamientos necesarios para planificar, diseñar y reconstruir los nuevos poblados y la vivienda; y es a partir de la misma sociedad organizada que se debe participar durante todo el proceso, como derecho que se tiene para vigilar y decidir sobre el futuro de sus nuevas localidades. *“Los proyectos tienen múltiples implicaciones, la decisión de ir adelante con un proyecto debe refrendarse a través de procesos participativos y de consulta, sobre las poblaciones directamente afectadas” (Domínguez, 2014:11).*

El Estado tendrá que asumir la responsabilidad de gestionar de manera oportuna y eficaz los recursos necesarios en cada una de las etapas del proceso, coordinando a todos los actores involucrados. No es responsabilidad de los actores económicos y políticos decidir el destino de estos nuevos asentamientos, ya que ellos velarán por sus propios intereses. El abuso del poder y la falta de participación de la población involucrada ha creado un gran descontento entre la sociedad, lo que ha provocado grandes movilizaciones en cuanto a proyectos que impliquen desplazamientos de

¹⁰⁸ Reporte de visita a reubicaciones por presas hidroeléctricas, caso de estudio Nuevo Balsas en Guerrero (CFE-UAGro, 2004).

población, lo cual ha dificultado la realización de grandes proyectos de infraestructura en nuestro país. Para Scott Robison en Domínguez (2014:18): *“En México había muy pocos mecanismos compensatorios para mitigar o negociar mejores términos frente a un patrón de impunidad, el reasentamiento de comunidades rurales se conseguía a través de coerción, dinero e interpretaciones legales discrecionales”*

Esto nos lleva a pensar el problema que enfrentan las reubicaciones humanas en nuestro país, que después de pasar por un conflicto de desplazamiento de su hogar o localidad, la población tiene que enfrentarse a otro obstáculo que es el tiempo para la reubicación, que en ocasiones como en el caso de las Ciudades Rurales, la primera ciudad demoró 2 años para poder ser habitada, mientras tanto, la población vivía en campamentos improvisados en muy malas condiciones *“...en tanto se construía la CRS con el nombre de “Nuevo Juan de Grijalva”, el proceso duró dos años”* (Álvarez, 2011:25). Es ahí cuando surge el problema de la gestión de los recursos y la capacidad de los mismos, sobre todo cuando no se tiene una política o programa destinada a atender este tipo de emergencia o desastre, en todas las fases del proceso que implique hasta el restablecimiento e incorporación económica y social de los afectados.

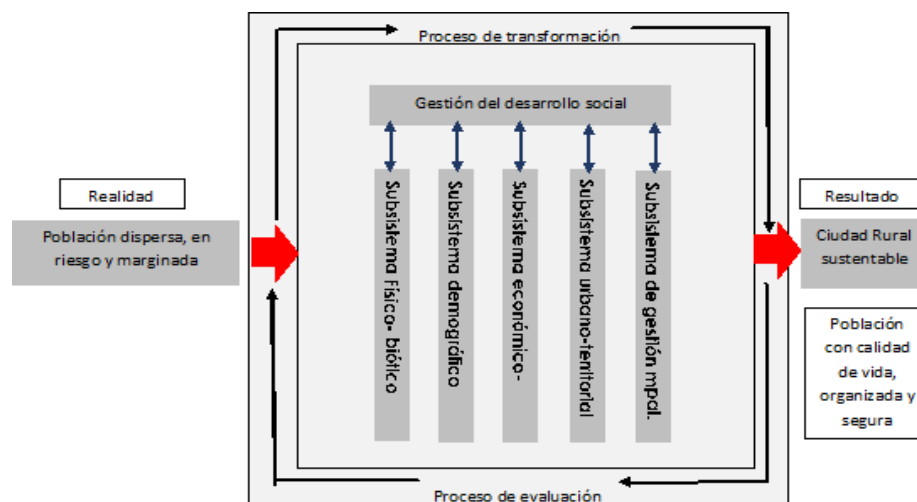
2.2.3 La gestión territorial como estrategia en el desarrollo de nuevos asentamientos humanos

La importancia de contar con instrumentos adecuados y claros para llevar a cabo la planeación y la gestión del territorio, es fundamental, ya que esto permitiría optimizar mejor los recursos humanos y económicos, además de eficientar los tiempos de ejecución del proceso. La organización de los diferentes actores que participan en los procesos de reubicación, debe ser claramente acotada para definir su rol durante el mismo. *“Si bien los actores de la ciudad dependen de los procesos estructurales (económicos, sociodemográficos, políticos) el papel que juegan en la ciudad depende de la forma particular en que se organicen como unidades de acción y ello depende de su relación con el territorio urbano”* (Pírez, 1995:1). Por lo que en la actualidad cada vez son más los estudios que se realizan en torno al tema de la reubicación de asentamientos humanos, y cada vez se apunta más a generar una política sobre el tema, viéndose como una necesidad que no solo tiene la sociedad sino también el gobierno para regular el proceso y los recursos que se emplean para este tipo de intervenciones.

Según Scudder y Colson (1982) el tiempo es un punto muy importante a considerar dentro de este proceso de reubicación ya que existen cuatro etapas dentro del mismo las cuales son: *el reclutamiento, la transición, el desarrollo potencial y la incorporación* (Scudder y Colson en Oliver en Macías, 2001:53). Cada una de estas implica un proceso e involucra a diferentes actores, los cuales deberán estar coordinados mediante un plan de reasentamiento el cual debe tener una continuidad sin importar las decisiones externas que muchas veces rompen el seguimiento del mismo. Como en el caso de las Ciudades Rurales, que a pesar de crearse un instituto para dicho fin, el director fue removido en varias

ocasiones perdiéndose la continuidad de las actividades¹⁰⁹. Retomando el caso, resulta interesante analizar cómo se resolvió el proceso de gestión que se llevó a cabo para la reubicación de estos asentamientos humanos, el cual parte de un plan Maestro, donde se propone una estrategia para lograr el desarrollo social, el cual está instrumentado por cinco grandes subsistemas: el físico biótico, socio-cultural-demográfico, el económico productivo, el urbano territorial y el de gestión municipal, con la finalidad de ofrecer una directriz y un sentido lógico que sirviera como guía para conseguir los objetivos del Plan, partiendo de una realidad que bajo la Gestión del desarrollo social se transforma y da como resultado mejorar la calidad de vida de los habitantes de las Ciudades Rurales (ver esquema 13).

Esquema 13
Propuesta de gestión del desarrollo social para las CRS.



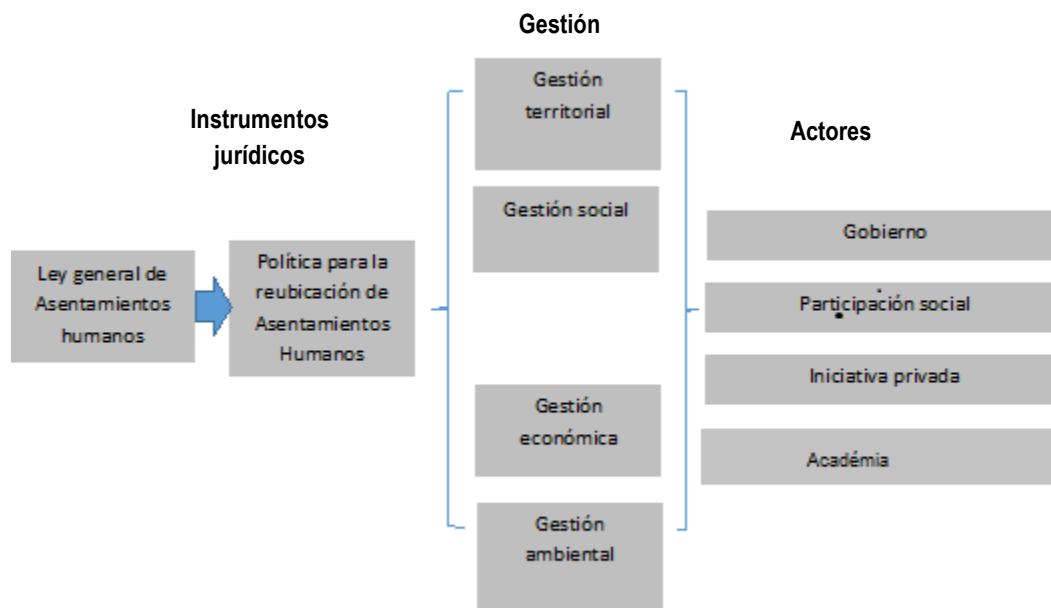
Fuente: Tomado del Plan Maestro para las Ciudades Rurales Sustentables, (2008:25).

En este sentido, para concretar el proyecto de las Ciudades Rurales sustentables se creó por parte del estado el Instituto de las Ciudades Rurales, el cual operaba como organismo centralizado de la administración pública estatal y “en su origen, sería *“la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, encargada de planear, programar, coordinar y ejecutar acciones que permitan la constitución y el desarrollo de las Ciudades y Villas Rurales Sustentables, que erradique la dispersión de los asentamientos humanos y acerque los servicios básicos a un mayor número de chiapanecos”* (Rodríguez, 2016).

¹⁰⁹ Información recabada durante la entrevista a los actores de gestión del instituto de población y ciudades rurales, en noviembre de 2015.

El problema aquí fue que dicho organismo tenía un nivel de jerarquía inferior incluso a las secretarías de estado, por lo que no podía coordinar las acciones promovidas por el plan para la reubicación. “Ese organismo debe estar ubicado jerárquicamente al más alto nivel, de otra forma no será tomado en cuenta y respetado por quienes estén encima de su posición. (Ese fue uno de los problemas del ICRS en Chiapas, no tuvo capacidad de coordinación pues su nivel jerárquico era inferior a los secretarios de estado quienes tomaban sus decisiones y de intervención de manera independiente, tampoco fluía la información. Debíó estar en la coordinación de gabinete del gobernador)” (Comentarios Jiménez, 2017). Lo que se hace necesario coordinar y dirigir los procesos de reubicación mediante un organismo de gestión, que articule y sea el órgano medular de la planeación no solo territorial, sino también social, económica, y ambiental (véase esquema 14).

Esquema 14
Propuesta de gestión para la reubicación de pequeños poblados



Fuente: Elaboración propia con base a Jiménez, 2017; Rodríguez, 2016; Pirez, 1995.

La gestión por su parte también debe ser regulada, para evitar el mal manejo de los recursos humanos y económicos, ya que de nada sirve una estrategia de planeación territorial, si los actores que la operan desconocen su función o actúan bajo intereses personales más que para ver el bien común.

A nivel local se deben identificar actores que nos permitan articular la acciones formuladas en el plan y evitar a aquellos que forman parte de una representación política ya que es posible que estos sólo busquen intereses clientelares para un determinado fin y no para que el que realmente se busca. “Un típico caso de estos actores son los llamados punteros que tienen una tarea de mediación entre las organizaciones partidarias o los ocupantes de cargos políticos municipales y de la población, muchas veces articulando relaciones de clientela” (Pirez, 1995:6)

En el caso de la reubicación, y para promover la participación de la sociedad afectada, se recomienda fomentar el trabajo comunitario a partir de talleres, en dónde los diferentes actores se involucren y se comprometan en las actividades plasmadas en el plan de reasentamiento, por lo que se debe apuntar a una participación comunitaria: *“La Participación Comunitaria es el proceso social en virtud del cual grupos específicos, que comparten alguna necesidad, problema o interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar dichos problemas, necesidades o intereses buscando mecanismos y tomando decisiones para atenderlos”*(Wikipedia, 12 feb 2016). En este sentido la identificación de actores es importante, para determinar los roles que desempeñaran durante el proceso.

La Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) promueve y respalda dicha participación comunitaria a partir de su reglamento interior (2013) el cual dice: *“Proponer las políticas de desarrollo comunitario, inclusión, cohesión y participación de los sectores sociales más desprotegidos para lo cual deberá instrumentar mecanismos de coordinación y seguimiento de estrategias de participación, inclusión y cohesión social en todos los programas y acciones de la Secretaría”*. Promover dicha acción de participación en las localidades que deben ser reubicadas, podría ser una buena alternativa para que los proyectos no sean rechazados, y se vea como una oportunidad para reconstruir en todos los sentidos su nuevo asentamiento¹¹⁰ bajo una planeación participativa, la cual ha estado ausente en este tipo de reasentamientos.

Por ello resulta fundamental que los procesos de reubicación vayan acompañados de una planeación integral, que no solo contemple la reconstrucción basada en la restitución de la vivienda sino en la reconstrucción de todo el tejido social, cultural y económico que permite el desarrollo de las sociedades.

¹¹⁰ La formación de comités comunitarios y la capacitación de los mismos, podrían apuntar a un esquema de funcionamiento de gestión local la cual deberá estar coordinada con la instancia gubernamental (secretaría) destinada para tal fin, y con ello llegar a la firma de acuerdos con los demás actores involucrados; así las decisiones que se tomen deben estar debidamente consensadas con la población evitando con ello un desgaste económico, político y social. Cada una de estos actores participara en la producción del espacio bajo su propia lógica, formando así un conjunto heterogéneo, que buscara dentro de lo posible intervenir en el nuevo espacio urbano bajo una política participativa y con tendencia a la mejora.

Capítulo 3

Modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales en Chiapas

Con el propósito de analizar un escenario óptimo para la selección de los sitios para las CRS, se elaboró un ejercicio que denominamos modelo de Potencial de Desarrollo¹¹¹ para Localidades Semirurales, que parte de la selección de las variables que podrían ayudar a una localidad de este tipo para servir como nodo estrategia para el desarrollo regional, fortaleciendo con ello un sistema urbano rural. El estudio es un análisis ex ante de las condiciones que guardan estas localidades semirurales, con el objeto de contrastar sus resultados, con el caso de estudio de las Ciudades Rurales Sustentables.

Está enfocado desde la perspectiva del **Desarrollo Regional** y la **Planeación del Territorio** desde el ámbito rural, tomando en cuenta la transformación y el papel que juegan estos asentamientos rurales a partir de la **Nueva Ruralidad (NR)**¹¹². Según Fernández (2011: 6) Las principales razones por que surge este enfoque de la reconceptualización de la ruralidad son:

- *La acentuación de desequilibrios en el medio rural*
- *La necesidad de generación de ingresos y combate a la pobreza*
- *El reconocimiento del potencial existente en el medio rural y*
- *La creciente importancia del desarrollo focalizado en unidades territoriales*

Esta dinámica a la que se hace mención y que experimentan algunas de las localidades del medio rural, nos da cuenta del descuido que ha tenido la planeación no solo del territorio, sino también en la formulación y aplicación de políticas públicas que permitan un desarrollo más equilibrado. Bajo este antecedente y desde el enfoque de la NR se construyó la propuesta del modelo de potencialidad.

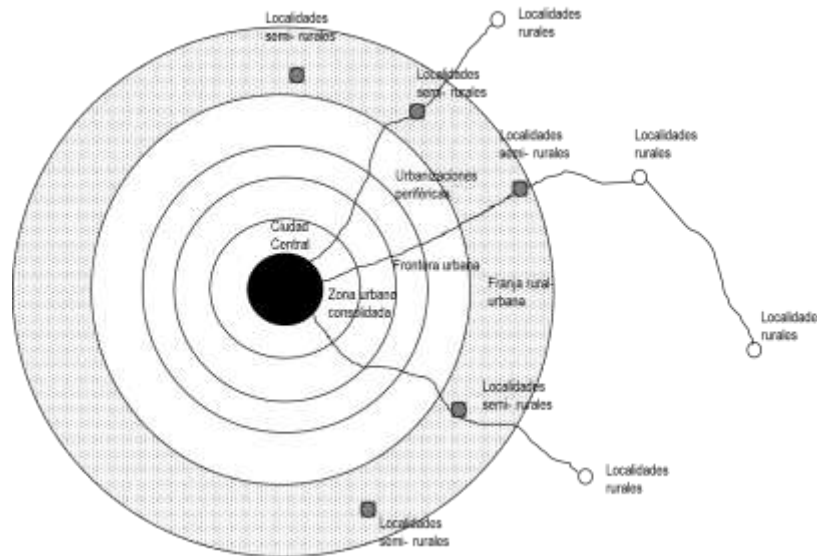
Las localidades semirurales o mixtas son espacios de transición, son asentamientos humanos entre 2,500 y 15,000¹¹³ habitantes, que presentan modos de vida urbano y rural. Su localización ideal para fungir como nodos de desarrollo y soporte al ordenamiento territorial, no tan lejana a la ciudad, para servirse de sus beneficios, pero tampoco tan cercana para no ser absorbida por el crecimiento de la ciudad y formar parte de ella. Retomando el esquema que plantea Aguilar (2002:9) con respecto a la localización de la ciudad central y la periferia urbano rural, referida como parte de la periferia metropolitana o periferia expandida, tenemos la localización de los asentamientos urbano rurales representados gráficamente en el esquema 16 en la página 118.

¹¹¹ Si retomamos la definición de CONAPO (2014), sobre el Potencial de Desarrollo de las Ciudades; podríamos definir al Potencial de Desarrollo de una localidad como: La identificación y cuantificación de elementos, características o capacidades de y en los asentamientos humanos, que impulsarán el bienestar de la población.

¹¹² En los estudios recientes sobre la Nueva Ruralidad en México se mencionan solamente dos ámbitos el urbano y el rural, quedando en el entendido que las localidades mixtas forman parte de esa ruralidad.

¹¹³ Parámetro retomado de Unikel (1970), en donde señala a las localidades mixtas urbanas y mixtas rurales como una clasificación intermedia entre el ámbito urbano y lo rural.

Esquema 16 Localización de los asentamientos semirurales



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar, (2002:9). Esquema de la zona metropolitana y la periferia expandida.

Bajo una visión multifactorial se pretende evaluar las principales variables que podrían determinar la identificación de una localidad de este tipo para su desarrollo, no solo local sino regional sirviendo de enlace entre el sistema urbano y el sistema rural. Las ventajas y oportunidades que pueden brindar estos asentamientos para impulsar un crecimiento más sostenible son muchas, su cercanía con la ciudad permite satisfacer ciertas necesidades que bajo otras circunstancias no se cubrirían y su lejanía a la misma, permite tener cierta dependencia y un modo de vida con oportunidad a desarrollar actividades productivas diversificadas que van desde las primarias hasta las terciarias según las condiciones particulares de cada una de ellas.

En este sentido, el modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales o mixtas pretende identificar dentro del territorio estatal de Chiapas, aquellas localidades que tendrían mejores posibilidades para desarrollarse e impactar positivamente en una región, fortaleciendo un sistema de red no solo entre ciudades sino también entre localidades urbanas y rurales, y a partir de ello, plantear políticas enfocadas a mejorar la calidad de vida de estos habitantes. El análisis multifactorial facilitará la toma de decisiones en el sentido de seleccionar aquellas localidades que presenten mejores condiciones para el desarrollo, considerando cuatro enfoques fundamentales *el territorial, el económico, el sociocultural y el ambiental*.

3.1 Ámbito de estudio

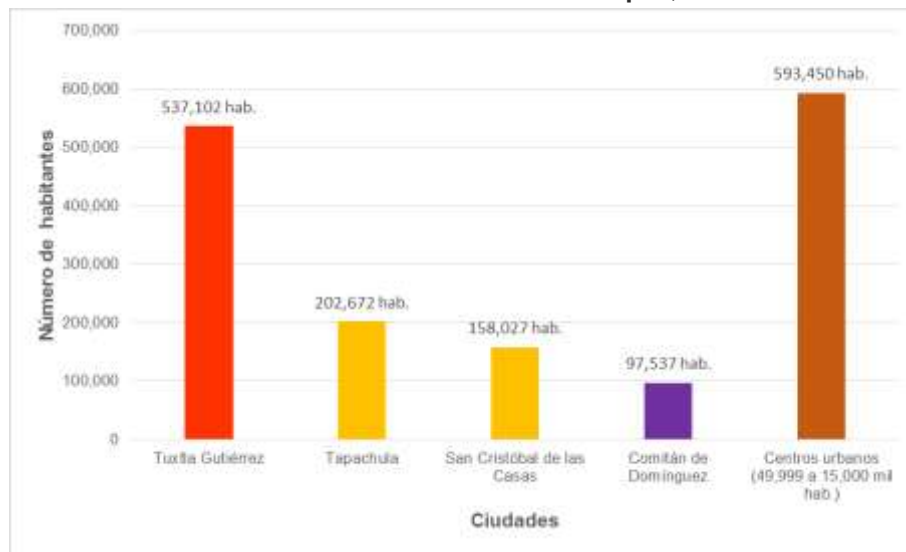
El caso de estudio se centra en uno de los estados menos beneficiados económicamente en México y de los más ricos en cuanto a recursos naturales, el estado de Chiapas está ubicado al sur del país (véase mapa 2), tiene un sistema urbano incipiente conformado por una ciudad intermedia o zona metropolitana, que es la capital del estado Tuxtla Gutiérrez con 537,102 habitantes, y dos ciudades medias Tapachula y San Cristóbal de las Casas, con 202,672 y 158,027 habitantes respectivamente, así como una pequeña ciudad Comitán de Domínguez con 97,537 habitantes, mientras que 593,450 habitantes están distribuidos en 22 en pequeños centros urbanos (véase mapa 3 en anexo pág. 240) y (gráfica 3 en la página siguiente).

Mapa 2
Ubicación del estado de Chiapas



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

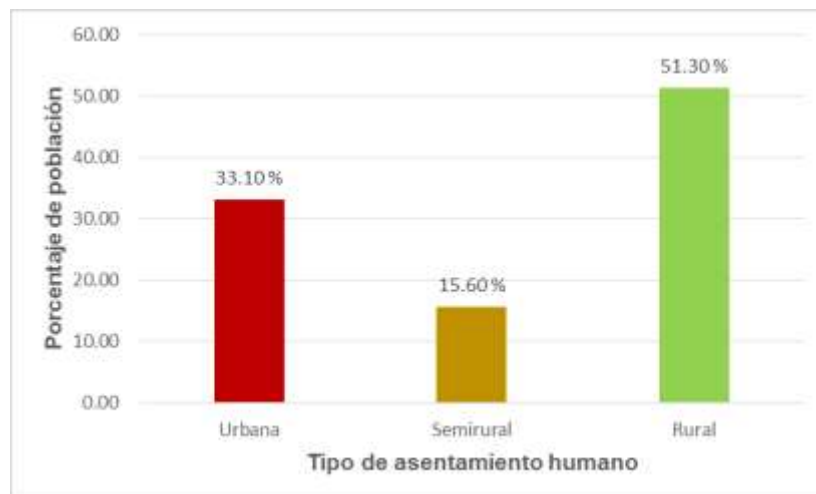
Gráfica 3
Sistema Urbano del estado de Chiapas, 2010



Fuente: Elaboración propia con base a INEGI, 2010.

En resumen tenemos que el estado de Chiapas tiene 4,796,580 habitantes, de los cuales 1,588,788 viven en las zonas urbanas, 748,410 en localidades mixtas y el resto 2,459,382 en comunidades rurales con menos de 2,500 habitantes; esto representa respectivamente un 33.12%, 15.60% y 51.28% del total de la población estatal (véase gráfica 4).

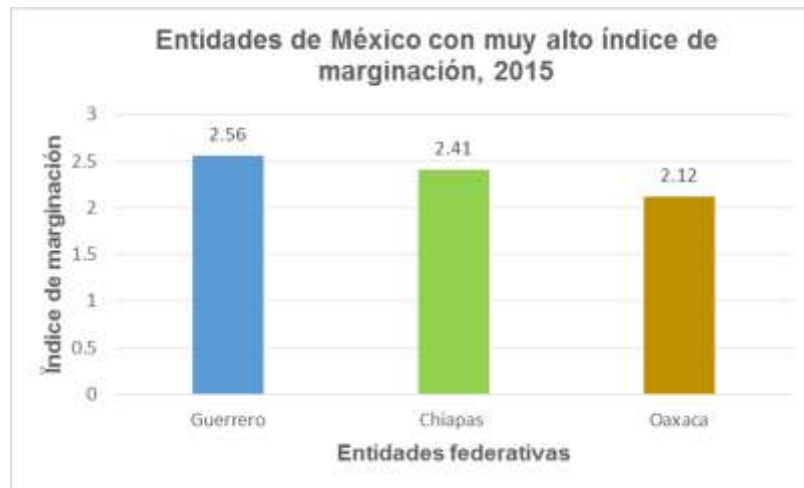
Gráfica 4
Distribución de la población del estado de Chiapas, 2010



Fuente: Elaboración propia con base a INEGI, 2010.

Bajo un escenario rural, el territorio del estado de Chiapas muestra un escenario de localidades dispersas con altos índices de marginación¹¹⁴ y pobreza¹¹⁵, aunados a la vulnerabilidad que algunas de estas localidades tienen al estar asentadas en zonas no aptas para el desarrollo de los asentamientos humanos. Si analizamos el índice de marginación por la CONAPO en el 2015 observamos que los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca forman parte de los tres estados con mayor índice de marginación (gráfica 5).

Gráfica 5



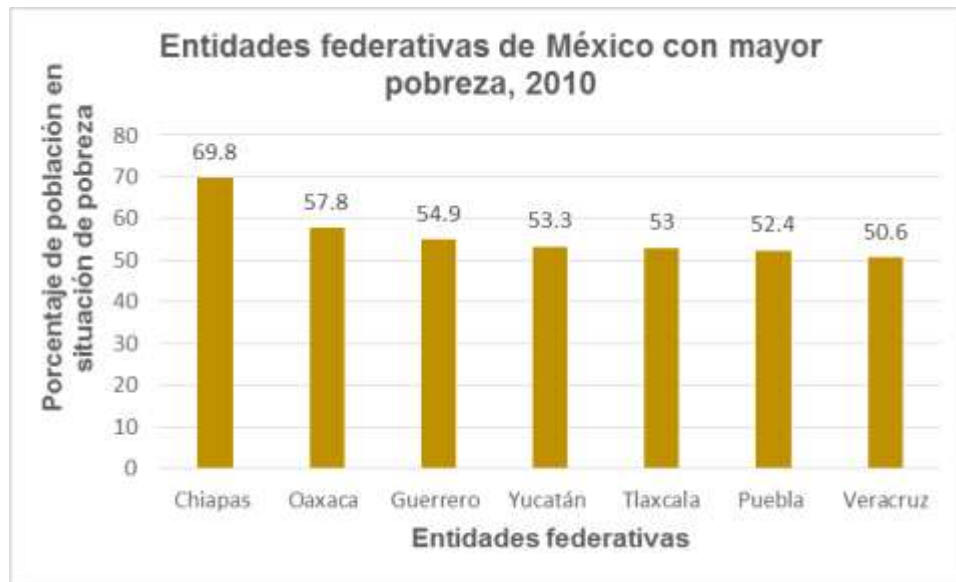
Fuente: Elaboración propia con base en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

La tendencia a la dispersión característica de los asentamientos rurales, se ha preservado durante un buen periodo de tiempo, y según datos estadísticos el estado de Chiapas se ha mantenido dentro de este rango. En el año 2000 representaban 61.2 % mientras que para el 2010 un 57.9% del total de su población (CONAPO, 2011:22). Así mismo, las condiciones de pobreza en las que se encuentra la población de esta entidad no son favorables si consideramos aquella población que percibe menos de 2 salarios mínimos, según los indicadores que se presentan para el cálculo de la marginalidad donde Chiapas encabeza la lista con 69.8% del total de su población. *“Las situaciones más difíciles se encuentran en siete estados de la República, donde las proporciones de población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos rebasa el 50 por ciento: Chiapas (69.8%), Oaxaca (57.8%), Guerrero (54.9%), Yucatán (53.3%), Tlaxcala (53.0%), Puebla (52.4%) y Veracruz (50.6%)”* (CONAPO, 2011: 23) (Véase gráfica 6, pág.122).

¹¹⁴ Tomando en consideración que el estado de Chiapas según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, es la entidad con un mayor porcentaje de marginación representando el de su población.

¹¹⁵ Según CONEVAL, al 2014 el estado de Chiapas fue el estado con mayor porcentaje de población pobre en el país con un 76.2%, seguido Oaxaca con un 66.8% y del estado de Guerrero con un 65.2% del total de su población.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia, con base en CONAPO, 2011:23.

Por otro lado, las condiciones naturales que presenta el estado de Chiapas, representan un potencial para su desarrollo pero a la vez una limitante para los procesos de poblamiento, esto debido a la topografía agreste que prevalece en algunas zonas montañosas y a la gran cantidad de recursos hídricos que constantemente han representado un riesgo para aquellas comunidades cercanas a los lechos de estos cuerpos. Sin embargo, a pesar de la dispersión y pobreza de su población, el estado de Chiapas es uno de los atractivos turísticos a nivel nacional e internacional, ocupando el 17° lugar dentro del Índice de Competitividad Turística a nivel nacional estudio realizado por el Instituto Tecnológico de Monterrey en 2012¹¹⁶.

Analizando dicho índice vemos que su mayor fortaleza reside en la promoción turística y cultura, lo cual implica por una parte la presión que hay en promover la inversión turística, pero por el otro, la resistencia de los pueblos indígenas para defender su territorio. Por ello, para alcanzar el desarrollo en la entidad no se debe partir de la reubicación de las pequeñas localidades como medio para imponer modelos de urbanización que rompan con el modo de vida y la cultura de estas sociedades, sino más bien, debe considerar sus potencialidades para fortalecerlas y con ello lograr una mejor calidad de vida de sus habitantes.

¹¹⁶ Consúltese:

https://issuu.com/secretariadeturismodecolima/docs/ndice_de_competitividad_turistica_de_los_estados

3.2 Descripción del modelo y definición de variables

El modelo de Potencial¹¹⁷ de Desarrollo de las Localidades Semirurales (PDLS), se elaboró con el objetivo analizar el desarrollo regional del estado de Chiapas a partir del ordenamiento territorial basado en la propuesta de un sistema urbano rural, en dónde las localidades semirurales juegan un papel central principalmente aquellas que tengan mejores condiciones para su desarrollo; se parte del enfoque de la Nueva Ruralidad y los Medios de Vida Sustentables, el primero hace hincapié en la transformación que se está manifestando en las localidades rurales a partir de una urbanización y su diversificación de actividades económicas, y la segunda, en las formas de vida rural y sus capitales como fuentes para un desarrollo sustentable.

El origen del modelo surge a partir del análisis de caso de estudio de las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas, los cuales son asentamientos semirurales o mixtos cuyas características permitirían mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales, sin embargo, este modelo de ciudad no tuvo el resultado esperado a pesar de que se mejoraron las condiciones de infraestructura en relación a sus antiguos poblados. “...el llamado ordenamiento territorial que incluye los aspectos ecológicos y humanos, a la vez que no reconoce a la población para el diseño, la planeación ni para la implementación de este” (Hernández en Aguilar, 2013:238).

Lo que nos lleva a la siguiente interrogante ¿Qué variables son necesarias para mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en localidades semirurales? la propuesta parte de analizar los requerimientos mínimos que un poblado de este tipo debe tener para ser posible su desarrollo; bajo un modelo ex ante que parte de una serie de variables seleccionadas desde el enfoque del desarrollo territorial. Dicha propuesta elige aquellas localidades mejor calificadas en el modelo de potencialidad con la intención de que sirvan como nodos dentro de un sistema urbano rural.

Mientras que el programa de las Ciudades Rurales Sustentables parte del fenómeno de la reubicación como medio para resolver el problema de pobreza y marginación del Estado de Chiapas, lo cual resulta ser un inconveniente por los problemas sociales, culturales, ambientales y económicos que se presentan en un proceso de este tipo. “El desplazamiento forzado atenta contra las garantías y los derechos humanos de los individuos y las comunidades que son afectados, como ha sido señalado por diversos actores y organismos internacionales como ACNUR, IDMC, etc.” (Domínguez, 2014:16). En este sentido el modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales no parte de la reubicación de la población rural o dispersa, sino más bien retoma las siguientes ideas centrales:

- ✓ Parte de *localidades semirurales o mixtas*, por las ventajas que estas pueden ofrecer al combinar actividades primarias propias de una localidad rural y actividades terciarias, características de una localidad urbana.

¹¹⁷ “En términos generales, el potencial de desarrollo es la capacidad que tiene una región para crecer y elevar la calidad de vida de la población” (Gutiérrez, 2007:8)

- ✓ Permitir el *desarrollo local y regional*, acercando los servicios urbanos a las localidades rurales cercanas.
- ✓ Promover la *concentración de población* a partir de una migración natural de su población.
- ✓ *Mejorar las condiciones de vida* de los habitantes de zonas rurales.

Por lo tanto, se pretende identificar dentro del sistema de localidades del estado de Chiapas, a aquellas localidades que ofrezcan mejores condiciones para la inversión y desarrollo, "*Las transformaciones espaciales bien conducidas, generan más pronto que tarde, un desarrollo económico incluyente*" (BM, 2008, en Garrocho 2013:34). Por lo tanto, la selección de variables debe apuntar a consolidar comunidades en transición bajo una lógica de cambio gradual y con la participación de la población para la construcción de identidad, ya que en estos procesos de reubicación el impacto mayor se da en la sociedad, desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Regional, bajo los siguientes principios:

- Reconocer la capacidad que tienen las localidades semirurales para ofrecer una buena calidad de vida a sus habitantes de una manera sustentable.
- Determinar los factores clave que pueden permitir el desarrollo y crecimiento de las localidades semirurales.

Retomando el modelo de Dieter Biehl¹¹⁸, *sobre los factores del potencial de desarrollo (FPD), que parte de una combinación entre estos y los factores de producción privados (capital y fuerza de trabajo), determina como FPD a los siguientes (Gutiérrez, 2007:8):*

- Localización geográfica o distancia
- La aglomeración
- La estructura sectorial
- La dotación de infraestructura o capital público

"De esta forma, la cantidad y características de los FPD, fijan los límites o alcances del crecimiento regional; incluso su carencia o deficiencia resulta en cuellos de botella para el desarrollo" (Gutiérrez, 2007:8). Como lo explica Gutiérrez (idem) para este modelo *la localización geográfica* está referida a la distancia que se guarda en relación a los centros de producción, ya que estos minimizan o elevan los costos de transporte. *La aglomeración* va en relación a la concentración de población y actividades económicas. *La estructura* es la composición sectorial (agropecuaria, industrial, comercial y de servicios) y *la infraestructura* se explica como el capital público como transporte, comunicaciones, energía, abastecimiento de agua, educación, sistema sanitario, ofertas culturales y de ocio, así como la protección ambiental.

¹¹⁸ El Modelo de Potencial de Desarrollo (MPD) , permite la caracterización de las regiones a partir de factores de potencialidad de desarrollo (FPD) que de manera importante *codeterminan* las posibilidades de desarrollo de una región (Biehl, 1996)

Este modelo aplicado a la planeación territorial y regional parece muy completo, sin embargo para nuestro caso de estudio resulta importante agregar algunas otras variables o disgregarlas, esto considerando el tipo de territorio que tenemos en el país, pero sobre todo en la región. En relación a *la localización* consideramos que la distancia resulta ser un factor importante para la determinación del potencial, así como el emplazamiento en donde se ubicarán o ubican las localidades, y esto implica, la topografía y la accesibilidad al sitio.

Por otro lado, tomando en cuenta la riqueza natural¹¹⁹ del Estado de Chiapas propondríamos separar la variable ambiental de la infraestructura y elevarla a los recursos naturales¹²⁰ estudiándola en dos sentidos las potencialidades y los riesgos que implica vivir en un determinado lugar. De la misma manera se propone la cuestión cultural¹²¹ como algo relevante en la zona, por lo que se manejaría como una variable por la existencia de patrimonio tangible e intangible, así como cantidad de población indígena que radica en la región. Si queremos que el modelo responda a las necesidades de la región y sea exitoso, necesariamente debemos considerar a la población que ahí radica, su forma de vida, cultura e identidad.

Uno de los criterios que se retoman en el modelo es que debe buscar la integración funcional de estas localidades primeramente dentro de un sistema regional, para facilitar la accesibilidad, la conectividad y el intercambio de bienes y servicios con otras localidades urbanas o rurales, se debe pensar que lo local puede generar mejores condiciones de vida. *“La clave está en integrar económicamente a los grupos de población que viven en la trampa de la localización periférica, que significa que donde viven no hay trabajo, y donde hay trabajo no pueden vivir”* (Garrocho 2013:30). La marginalidad de las pequeñas comunidades y las periferias pobres, parte de su integración con el resto de la región y zonas urbanas, algunas de ellas localizadas en zonas inaccesibles y con pocas vías de comunicación. *“Por integración económica se entiende conectar mejor las zonas rurales con las ciudades, y las periferias pobres con las más avanzadas de la ciudad”* (BM, 2008 en Garrocho, 2013:30)

Por lo tanto, para lograr mejores condiciones de desarrollo se debe partir de algunos factores que podríamos manejarlas como variables según lo propuesto por Garrocho (ídem) y son:

- La accesibilidad al empleo y los servicios básicos
- Conectividad
- Localización

¹¹⁹El conjunto de recursos naturales que está constituido por todos los elementos de la naturaleza que se encuentran a disposición de los hombres y de las sociedades. Se destacan dentro de este grupo de recursos un conjunto de recursos como las tierras, las aguas, los bosques, los animales, las plantas, los minerales; así como también la situación geográfica, el clima y las características ambientales (<http://www.eumed.net/rev/oidles/12/rar.html>)

¹²⁰Es importante resaltar que este tipo de recursos se convierten en potencial de desarrollo sólo cuando el hombre los utiliza en el proceso de producción en función del desarrollo, o sea, los recursos naturales se convierten en potencial natural, como consecuencia de la interacción del hombre con ellos. (ídem)

¹²¹La cultura y la identidad local también forman parte importante del proceso de desarrollo local y de su comprensión y conocimiento se desprende el uso eficiente de recursos como: conjunto de tradiciones, costumbres y rasgos locales, nivel, formas y características de articulación y organización social. (ídem)

Garrocho resume en estos tres elementos al resto de las variables que comúnmente se utilizan para medir el desarrollo de un lugar, como son la infraestructura de caminos, vialidades y transporte. Al que podríamos agregar la vulnerabilidad que tienen estos asentamientos humanos en cuanto a su emplazamiento y el medio natural. Según Hernández (2013:235), los criterios para definir y diseñar las potencialidades de desarrollo de una ciudad o una villa rural son:

- Desarrollo urbano y vivienda
- Desarrollo social
- Desarrollo económico, productivo y servicios
- Ambiental
- Legalidad y gobierno

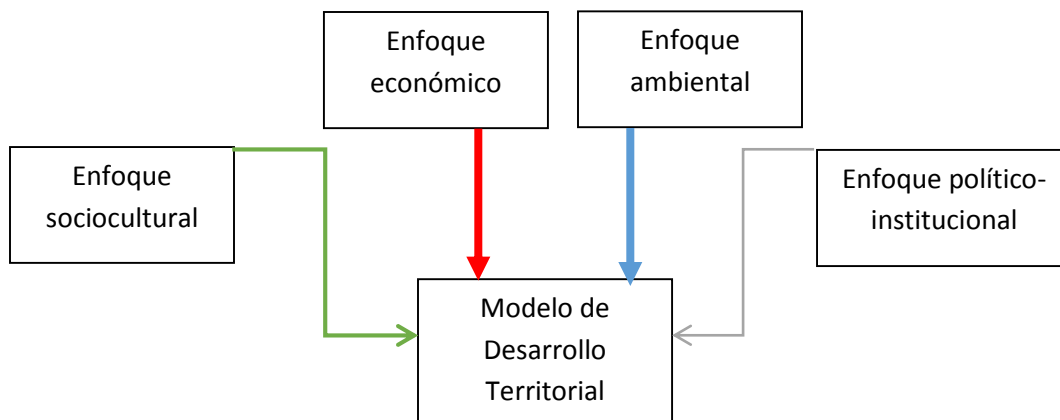
Retomando estos criterios y el de la nueva dinámica rural, el modelo de potencialidad intenta ubicar aquellas localidades que están situadas en sitios estratégicos, dentro del área de influencia del sistema urbano de Chiapas, para que funcionen como puntos de enlace entre el medio urbano y el rural, bajo el objetivo de lograr un desarrollo más equilibrado del territorio. Considerando la transformación rural¹²² que se está manifestando a nivel nacional y mundial, en cuanto a diversificación económica y modos de vida, retomamos el enfoque de la *nueva ruralidad* con el objeto de que el modelo contemple algunas variables que se apeguen lo más posible a una realidad¹²³. Con ello, se pretende consolidar un sistema de localidades rurales que estén interrelacionadas con el sistema urbano, permitiendo tener regiones mejor conectadas contribuyendo al bienestar de su población. *“En escala regional, las potencialidades para el desarrollo deberían priorizar la creación de oportunidades relacionadas con la inserción o el posicionamiento de las ciudades en procesos productivos, de intercambio y consumo de bienes y servicios, es decir, son indispensables la conectividad, la accesibilidad y la integración”* (Nava, 2014:10).

Bajo un enfoque del desarrollo territorial, este modelo parte de una dimensión sociocultural, económica y ambiental; ya que el territorio es finalmente el resultado de todos los hechos y acontecimientos que se suscitan en un determinado lugar (véase esquema 17 página 127). *“El desarrollo territorial constituye un nuevo enfoque no solo porque considera la dimensión territorial de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales, sino también porque concibe al desarrollo como un proceso social en construcción, como un proceso que pretende alcanzar una sociedad cohesionada territorial y socialmente”* (Suarez en de la Fuente, 2014:37).

¹²² La transformación rural es un proceso de cambio social integral mediante el cual las sociedades rurales diversifican sus economías y reducen su dependencia de la agricultura; llegan a ser dependientes de lugares distantes en materia de comercio y en adquisición de bienes, servicios e ideas; se mueven de aldeas o rancherías dispersas a pueblos y pequeñas y medianas ciudades, y llegan a ser culturalmente más similares a las grandes aglomeraciones urbanas (Berdegué, 2014:3)

¹²³ El enfoque de la nueva ruralidad en el modelo se retoma a partir de la transformación que estas localidades están manifestando, bajo la tendencia a la diversificación de actividades económicas, que bajo condiciones de accesibilidad, conectividad e infraestructura pueden mejorar su desarrollo.

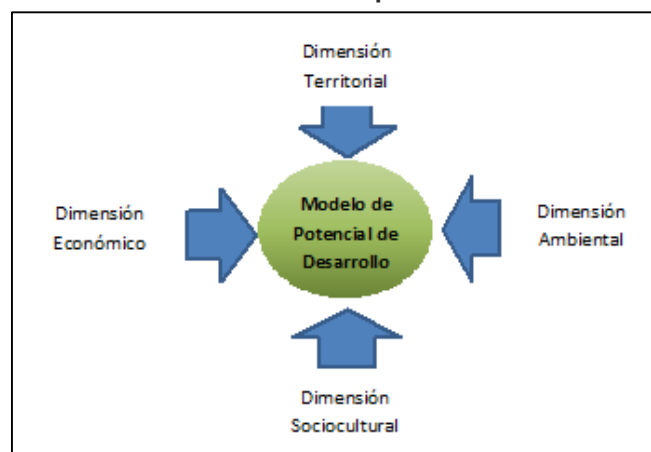
Esquema 17
Modelo de Desarrollo Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en Suarez de la Fuente, 2014:37.

En este sentido, retomando a la planificación del territorio bajo el enfoque de los medios de vida sustentable, nos permite determinar las dimensiones bajo las cuales estará estructurado el modelo (véase esquema 18).

Esquema 18
Modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales



Fuente: Elaboración propia con base en: Suarez de la Fuente, 2014; Nava, 2014 y Hernández, 2013.

La dimensión **sociocultural**

Esta dimensión considera la cultura así como la estructura de la población, su nivel educativo, y participación, su cohesión y homogeneidad como sociedad en cuanto a creencias religiosas o costumbres. Esto permitirá proporcionar soluciones adecuadas a los proyectos para promover su desarrollo. “*El desarrollo no puede ser considerado como el logro del crecimiento económico, sino como la ampliación de las libertades del ser humano y como la creación de sociedades cohesionadas, equitativas y democráticas*” (de la Fuente 2014:13). Para lograrlo es fundamental involucrar a la sociedad en las decisiones que se llevarán a cabo en la planeación, construcción o reubicación de un asentamiento. El problema se presenta cuando surgen grupos sociales con intereses particulares que frenan o entorpecen el proceso. Por lo que se debe tener especial cuidado en las etapas y la gestión del proceso. Por otro lado, el capital patrimonial e histórico que posea una localidad, puede ayudar a desarrollar actividades culturales y turísticas, lo cual contribuye a diversificar y mejorar con ello la economía. Las condiciones que presenta en este sentido el estado de Chiapas son de una riqueza natural y diversidad cultural, que podrían desarrollarse en la rama del turismo rural y ecológico, por ello debe contemplarse este enfoque para la planeación del territorio.

El capital socio cultural es menos fácil de operar ya que la mayor parte de los datos que se generan son cualitativos, por lo que para este modelo se retomaron las variables educativas y culturales así como la vulnerabilidad social a la cual están expuestos los habitantes de estas localidades. **El nivel educativo** mide *el grado promedio de escolaridad* lo que nos indica que población está capacitada para trabajar, además nos permite saber el nivel de preparación que tienen los habitantes. **El nivel cultural** se mide a partir de la definición de lo que es cultura¹²⁴ entendiéndose como un conjunto de valores ideológicos, religiosos y creencias que construye una sociedad; los indicadores propuestos se basan en la *identidad, religión y el patrimonio*, debido al acceso de la información de datos estadísticos.

La identidad¹²⁵ es medida a partir de *la población nacida en la entidad y la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena*, estos indicadores permiten identificar que localidades tienen un mayor arraigo que otras, lo cual ayudará a encaminar acciones en beneficio de la sociedad, mientras que el patrimonio es referido a la existencia de valores tangibles e intangibles que existen en una determinada región o localidad, por lo que para su medición retomaremos los datos estadísticos manejados por DENUA a nivel localidad y va referido a la *dotación de espacios culturales y patrimonio inmaterial*.

Finalmente dentro de las variables que integran el potencial sociocultural tenemos lo referente a la **seguridad**, la cual por la situación que vive nuestro país en materia es una variable clave que frena o

¹²⁴ Lo cultural hace referencia a la cultura, como creación humana, y conjunto de valores, creencias, objetos materiales, ideología, religión y costumbres en general, de una determinada sociedad.

¹²⁵ La **identidad** es el **conjunto de los rasgos propios** de un individuo o de una comunidad. Estos rasgos caracterizan al sujeto o a la colectividad frente a los demás (<http://definicion.de/identidad/>)

impulsa el desarrollo económico de un sitio, una región, entidad o un país colocándolo en un estado de vulnerabilidad. Por ello, la seguridad ha sido definida en el modelo como la relación presenta un sitio en relación al *número de homicidios*, que en su defecto es el delito más grave a perseguir y el cual nos permite distinguir en que tan peligroso es vivir en un determinado sitio. Para efectos de la aplicación del modelo los datos de seguridad pública están referidos a nivel municipal lo cual tendrá que reflejarse en un porcentaje de la población según su número de habitantes y el potencial tendrá que ser la inversa de la resultante.

La dimensión económica

Si retomamos como antecedente el origen de los asentamientos humanos, son los medios de producción los que originaron que el hombre se volviera sedentario y bajo la colectividad dio paso a los medios de producción, inicialmente incipientes basados en una economía de subsistencia. *“La ciudad, lugar de asentamiento adecuado privilegiado, sede de la autoridad, nace del poblado. No es una cuestión de tamaño, sino de aparición de excedente del producto”* (Cano, 2008:18)

Así el desarrollo de un asentamiento humano depende de su economía y las actividades que en ella se llevan a cabo, no importa el tamaño sino las funciones que se desempeñen, por lo tanto su capital no estará sujeto al tamaño del mismo sino a una serie de variables que pueden generar ese desarrollo. Con este modelo se pretende evaluar e incorporar aquellas variables económicas que puedan ayudar al desarrollo de una localidad semirural, o en su caso, contemplarlas para la planeación de un nuevo asentamiento humano, y con ello mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La dimensión económica parte de tres variables fundamentales **capital humano, la diversificación económica y la superficie productiva por temporal**. Este grupo de variables nos mostrará la capacidad que tiene tanto los habitantes como la localidad para desarrollar las actividades productivas que permitan un crecimiento económico. *“El potencial económico engloba los factores que pueden contribuir al desarrollo de una empresa, una actividad o un territorio (país, región o localidad). Tales factores son los recursos materiales propios a cada instancia como también lo que ofrece el entorno”* (Furió en Romero, 13).

En este modelo el capital humano es referido como la *población económicamente activa* que radica en el lugar lo cual da cuenta de su participación en el área productiva, la diversificación económica se pretende medir a partir de la *participación de la población por rama de actividad* a nivel municipal en el cual se realizará en proporción al número de habitantes por localidad, retomando los datos del Censo económico de INEGI 2009. La *superficie de suelo con vocación productiva* permitirá establecer la capacidad que tiene la localidad para desarrollar actividades primarias como la agricultura y la ganadería, como parte de esa bondad que tienen estas comunidades para lograr un crecimiento sostenible. La diversificación económica está referida a la *cantidad de unidades económicas a nivel local* con las que cuenta, entre más sea la concentración de actividades económicas mayor es la diversificación de la misma.

La dimensión ambiental

Se contempla el enfoque ambiental porque la conservación, protección y reserva de los espacios naturales deben considerarse al momento de planear o intervenir un sitio, el impacto que se genera al efectuar una acción en el territorio es inevitable y este se relaciona con el tamaño del mismo. Por lo que para la reubicación, consolidación o crecimiento de un asentamiento humano debe plantearse en principio si el sitio tendrá la vocación para hacerlo; es decir cumplir con los requisitos de localización, pero también que las condiciones naturales lo permitan como tipo de suelo, vegetación y pendientes aceptables. Además de no formar parte de áreas de reserva, conservación o protegidas, marcadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La falta de una cultura de la prevención ante un posible desastre natural por parte de los gobiernos y la población, ha llevado a muchos asentamientos humanos a vivir en zonas de riesgo por invadir litorales, márgenes de ríos, suelos inestables o cerca de laderas; esto ha propiciado pérdidas humanas y económicas, además de las consecuencias sociales y psicológicas que se generan al perder a un ser querido o al romper con un tejido social de un sector de la población. *“Los factores de caracterización del riesgo, entendido como medida del daño probable, tiene que ver con la comprensión de la amenaza- vista como el agente del desastre-, pero sobre todo con una construcción social de la medida del daño y junto con ello la prioridad que se le asigna para tomar decisiones y acciones encaminadas a reducir los riesgos”* (Macías, 2001:11). En este sentido, el enfoque ambiental es fundamental para la elección del sitio, tanto en sus condiciones naturales como a manera de prevención considerando la *vulnerabilidad natural* al que está expuesto, restringiendo su uso o en su caso limitarlo, por lo que se debe buscar la calidad ambiental adecuada que garantice el bienestar humano y los medios para su preservación.

Esta dimensión ambiental es la oportunidad que tienen las localidades para desarrollar acciones de conservación y protección de sus recursos naturales, para lo cual este potencial tiene dos vertientes **la oportunidad y el riesgo**. La oportunidad es el hecho de vivir cercano a *zonas naturales protegidas* por la gran diversidad natural, pero también limita el crecimiento de las localidades, para lo cual deberán diseñarse estrategias que permitan un crecimiento controlado y equilibrado. Por otro lado, la amenaza que implica vivir en zonas de riesgo bajo laderas inestables, márgenes de ríos y mares, vías federales, zonas sísmicas entre otros, muestra la vulnerabilidad a la cual están sujetos algunas de las regiones del territorio; por lo que se considera de suma importancia que las localidades a elegir no estén dentro de estas zonas. Por lo tanto el indicador a nivel municipal será inversamente proporcional para ser manejado como potencial.

La dimensión territorial

Esta referida a las ventajas que tiene un determinado sitio o localidad por localización, emplazamiento e infraestructura, para lograr un mejor desarrollo. Esta dimensión se integra por cuatro variables que son **la localización, accesibilidad, conectividad y tamaño del núcleo**, que como se dijo anteriormente, pretende medir la articulación regional que tiene una determinada localidad y la infraestructura necesaria para su desarrollo, así como la conectividad que se tiene con otros sitios.

- a) El indicador para la *localización*, está basado en la proximidad que tienen estas localidades a partir de su cercanía con las ciudades, la distancia va en función del tiempo de traslado lo cual les permite disponer de los servicios que ofrece la ciudad sin la necesidad de radicar en ella.
- b) *La accesibilidad* esta medida a partir del alcance que se tiene de los servicios elementales que una localidad debe brindar como mínimo a sus habitantes, como es el servicio de salud, educativo y los servicios de la vivienda; los cuales son indicadores ya establecido por INEGI a nivel localidad. La dotación de caminos pero en referencia a aquellos que están pavimentados es otro indicador que nos permite medir la accesibilidad en este caso a las localidades seleccionadas, por lo que para este modelo se aplica a partir de la densidad de carreteras a nivel municipal, con el apoyo de un sistema de información geográfica.
- c) *La conectividad* es otra de las variables seleccionadas para medir el potencial de desarrollo de una localidad, es mencionada por Garrocho (2013) como una condición para que las ciudades alcancen posibilidades de desarrollo; y a nivel regional en CONAPO (2014:10) se menciona a la conectividad, la accesibilidad y la integración, como parte del potencial que deben tener las localidades para lograr su inserción económica y el intercambio de bienes y servicios. Por ello consideramos los indicadores de INEGI a nivel localidad sobre la dotación de teléfono móvil, fijo e internet.
- d) *El tamaño del núcleo* es una de las variables más utilizadas para definir el tamaño de una localidad o su definición para definir lo urbano y lo rural, o en su caso mixto. Toma como base el indicador referido al número de habitantes.

En la tabla 15, presentamos un resumen de las variables definidas para el modelo Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales.

Tabla 15
Descripción de variables

Dimensiones	Descripción	Variables
Territorial	Con este grupo de variables se pretende medir la articulación regional que tiene una determinada localidad y la infraestructura necesaria para su desarrollo.	Tamaño del núcleo Localización Accesibilidad Conectividad
Sociocultural	Pretende identificar el potencial que tiene una localidad en relación a su participación como sociedad, identidad con el sitio, homogeneidad cultural y seguridad	Nivel cultural Seguridad Participación social
Económico	El potencial económico determinará la capacidad que tiene una determinada localidad para el desarrollo de actividades productivas que permitan elevar las condiciones económicas de sus habitantes	Recursos humanos Diversificación de las actividades económicas Vocación turística Superficie productiva
Ambiental	El potencial ambiental está referido a determinar que localidades son propicias para el desarrollo de los asentamientos humanos respetando las áreas naturales.	Vulnerabilidad ambiental Zonas naturales protegidas

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, 2007; Garrocho 2013

3.2.1 El perfil de las localidades semirurales

Para determinar el perfil que deben tener las localidades a estudiar, refiriéndonos a las localidades semirurales, partimos de consultar a Unikel quien junto con Ruiz y Garza clasificaron a los asentamientos humanos del país de la siguiente manera (Unikel, 1976:347):

- Localidades urbanas: mayores a 15,000 habitantes
 - Localidades mixtas urbanas: entre 10,000 y 15,000 habitantes
 - Localidades mixtas rurales: entre 5,000 y 10,000 habitantes
 - Localidades rurales: menos de 5,000 habitantes
- } Localidades Mixtas

Siendo este estudio uno de los más completos que mencionan a las localidades mixtas, retomamos el límite superior que le corresponde a una localidad mixta que es 15,000 habitantes, y que coincide en la actualidad con el parámetro entre la definición del ámbito urbano y rural, establecido por la ONU-HABITAT en 2011¹²⁶. Para definir el límite inferior entre el ámbito rural y el mixto, se recurre a límite entre lo urbano y lo rural establecido por INEGI, 2010; el cual es de 2,500 habitantes. Si consideramos que para mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales dispersos se deben buscar estrategias de ordenamiento territorial que permitan acercar los beneficios de una ciudad a localidades clave, que por su ubicación con la ciudad experimentan un proceso de transición de lo rural a lo urbano, pero gradual sin trasgredir a sus costumbres y tradiciones. Esto permitirá la consolidación de esas localidades mixtas y el traslado natural de la población dispersa a estas localidades que fungirán como centros de desarrollo regional. Estas localidades estratégicas deberán estar ubicadas dentro del área de influencia que ejerce la ciudad, en el sistema urbano de la entidad con base en las variables que definiremos en el siguiente apartado, para que una localidad de este tipo tenga las condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3.2.2 Construcción de variables operativas

A partir de la visión del Desarrollo Regional (DR) desde el ámbito del Ordenamiento Territorial (OT) y bajo la dinámica de la Nueva Ruralidad (NR), el Modelo de Potencial de Desarrollo (MPD) retoma del enfoque de los Medios de Vida Sustentables (MVS) cuatro de sus dimensiones: el capital social, el capital humano, el económico y el capital natural¹²⁷. Si bien es cierto que el enfoque principal de los MVS parte de combatir la pobreza¹²⁸ en las comunidades rurales, esta visión no se encuentra vinculada con la planeación del territorio desde una visión integral. *“La pobreza tiene expresiones territoriales que inciden en su localización estructural, es decir, el espacio cuenta como dimensión condicionante del nivel de bienestar de la población”* (Ávila, 2014:17).

¹²⁶ “En este sentido, el sistema urbano queda comprendido con todos aquellos asentamientos humanos mayores a 15 mil habitantes”. Consúltase el Estado de las ciudades de México, 2011. ONU-HABITAT, SEDESOL.

¹²⁷ Véase en “Marco analítico: Los Medios de vida sustentables de los hogares indígenas. Una propuesta para Chiapas” (Jiménez, 2013:46).

¹²⁸ La pobreza es un fenómeno multidimensional que requiere de varios enfoques para su análisis y erradicación (Ávila, 2014:17)

Al igual que el DR, los MVS buscan mejorar la calidad de vida de los habitantes pero este último centrado en el medio rural. Lo cual y bajo la dinámica de la Nueva Ruralidad comparten ese ámbito. Con relación a lo anterior, el MPD plantea las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente para determinar el potencial de desarrollo de las localidades semirurales y con ello, desde la planeación del territorio incidir en el desarrollo y mejora de las condiciones de vida de los habitantes rurales.

Por lo tanto, las variables seleccionadas para el modelo parten de datos oficiales dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Instituto Nacional Antropología e Historia (INAH), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Comité Estatal de Información, Estadística y Geografía de Chiapas (CEIEG). La mayoría de los indicadores están establecidos a nivel localidad, sin embargo, existen algunos otros que obtuvieron a nivel municipal como los que miden la vulnerabilidad cuya fuente es CENAPRED y SEGOB, los cuales tuvieron que ponderarse a nivel local. Para medir la variable cultural se consideró la dotación de espacios culturales que se tiene a nivel localidad y en el caso de la diversificación económica tenemos un caso similar.

La construcción de los indicadores se hace en los términos de las características que una localidad semirural podría tener para lograr su desarrollo; por lo que para la operatividad del modelo se tuvo que trabajar a nivel localidad utilizando los datos censales oficiales disponibles. Aquellos que están a nivel municipal se tuvo que optar por realizar una proporcionalidad en relación al número de habitantes para obtener una aproximación a la realidad. Por lo tanto, el modelo se estructura a partir de las cuatro dimensiones: la territorial, sociocultural, económica y ambiental. Se partió de la revisión y análisis teórico de las variables e indicadores establecidos para medir la calidad de vida, la marginación y el índice de habitabilidad; así como la visión que se tiene sobre la planeación del territorio a través de la nueva ruralidad y los medios de vida sustentables. La selección de estos indicadores tiene el objetivo de lograr la representatividad de las variables ya establecidas, y con ello operar el modelo. Así dentro de cada dimensión tenemos variables definidas, siendo la dimensión territorial el que alberga mayor número de indicadores por el origen del proyecto (véase tabla 16, pág. 134).

Tabla 16

Construcción de variables operativas para la construcción del indicador del MPDLS

Dimensión	VARIABLES	VARIABLES OPERATIVAS	FUENTE	NIVEL DE INFORMACIÓN
Territorial	Tamaño del núcleo	Población total	INEGI	Localidad
	Localización	Proximidad a la ciudad más cercana	INEGI	SIG's
	Accesibilidad	Población atendida con servicios de salud	INEGI	Localidad
		Dotación de espacios educativos	CEIEG	Localidad
		Viviendas que disponen de luz eléctrica, agua entubada de la red pública y drenaje	INEGI	Localidad
	Conectividad	Dotación de vías carreteras	INEGI	SIG's
		Viviendas habitadas que disponen de línea telefónica fija	INEGI	Localidad
		Viviendas habitadas que disponen de teléfono móvil	INEGI	Localidad
		Viviendas habitadas que disponen de internet	INEGI	Localidad
Sociocultural	Identidad	Población nacida en la entidad	INEGI	Localidad
	Cultura	Dotación de espacios culturales y patrimonio	CONACULTA	Municipal
	Seguridad	Porcentaje de homicidios	SEGOB	Municipal
	Participación ciudadana	Participación en las elecciones federales	INE 2011-2012	Local
Económica	Recursos humanos	PEA	INEGI	Local
		Población ocupada	INEGI-Censos económicos	Local
		Grado promedio de escolaridad	INEGI	Local
	Diversificación económica	Número de unidades económicas	DENUE	Localidad
	Vocación turística	Número de unidades destinadas a servicios turísticos	CEIEG	Municipal
	Superficie productiva	Superficie utilizada para la agricultura	INEGI	Municipal
Ambiental	Vulnerabilidad ambiental	Incidencia de declaratorias por desastre	CENAPRED	Municipal
	Zonas naturales	Porcentaje de áreas naturales protegidas	SEMARNAT	Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010; CENAPRED, SEMARNAT, CEIEG, DENUE, INE 2011-2012, SEGOB, CONACULTA

3.3 Aplicación del Modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales en el Estado de Chiapas

Para construir el modelo, se analizó el sistema de localidades del estado de Chiapas, en donde, según los datos del censo 2010 INEGI, la población se encuentra distribuida de la siguiente forma 1 ciudad intermedia, 2 ciudades medias, 1 ciudad pequeña, 22 centros urbanos ,148 localidades mixtas y 25,701 localidades rurales con menos de 2,500 habitantes, distribuidas en 16 regiones socioeconómicas. (<http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/>) (Véase mapa 4 en el anexo pág. 241). Bajo el principio propuesto sobre las características que debe tener una localidad de este tipo para facilitar el desarrollo de una región y la función de servir como espacios de conexión y transición entre el medio urbano y el rural. La construcción de indicadores pretende medir en este sentido el potencial de desarrollo¹²⁹ de cada una de las localidades seleccionadas. Así el proceso de selección parte de cuatro fases:

1. Selección previa de localidades mixtas por distancia y tiempo
2. Discriminación de variables por presentar condiciones similares con poca varianza
3. Aplicación del análisis factorial
4. El cálculo del índice de potencialidad

Esto finalmente determinara cuales son las localidades semirurales que ofrecen mejores condiciones de desarrollo para mejorar la vida de los habitantes de las zonas rurales y circundantes.

1.- Selección previa de las localidades mixtas

La selección consistió en detectar el total de las localidades mixtas o semirurales que hay en el estado de Chiapas, esto con ayuda de los SIG's, en el cual se registraron 148 localidades. En un segundo momento se procedió a establecer una delimitación de las mismas, con el objeto de identificar aquellas que estén cercanas a la ciudad dentro de un rango de 40 km, que es la distancia máxima permitida en un traslado del hogar al trabajo, esto con la finalidad de que la población no demerite en su calidad de vida¹³⁰. Por lo que se procedió a establecer dos tipos de buffer uno por 20 km y otro por 40km, esto con el propósito de delimitar dos tipos de procesos de transformación que se están manifestando en las localidades cercanas a la ciudad, en el primero se encuentran las localidades que en un corto periodo de tiempo formarán parte de la periferia de la ciudad y dependerán en gran sentido de ella, mientras que en el segundo grupo estarán las localidades más independientes de la urbe y que tendrán las bondades de vivir en el campo con los beneficios de la ciudad. Todas aquellas localidades que quedan fuera por estar más alejadas del sistema urbano, presentando condiciones menos favorables

¹²⁹ El índice de potencialidad para localidades mixtas propuesto está basado en cuatro dimensiones: La dimensión territorial, la económica, la sociocultural y la ambiental.

¹³⁰ En un estudio realizado sobre la tipología de los desplazamientos individuales intraurbanos, en relación con el lugar de residencia se tiene que el desplazamiento interno en una localidad menor a los 5 mil habitantes es de 1 km, caminando; 5 km para los desplazamientos suburbanos (ciudad media) en automóvil, bicicleta o a pie; 15 km para los desplazamientos urbanos (capital); mientras que el desplazamiento metropolitano o de una conurbación es hasta de 75 km, considerando el recorrido en tren o automóvil (Nava, 2009:158).

de accesibilidad. La determinación de los 40 kilómetros, fue el resultado del cálculo que procedió de dividir el tiempo que una persona está dispuesta a invertir para trasladarse a su de trabajo en vehículo, considerando las condiciones de la vía y la velocidad¹³¹, bajo la siguiente formula:

$$V=d/t$$

Donde:

D= distancia

v= velocidad=60 km/hr

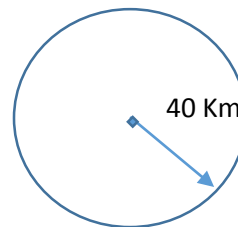
t= tiempo=45 min.

Despejando

$$D= v/t$$

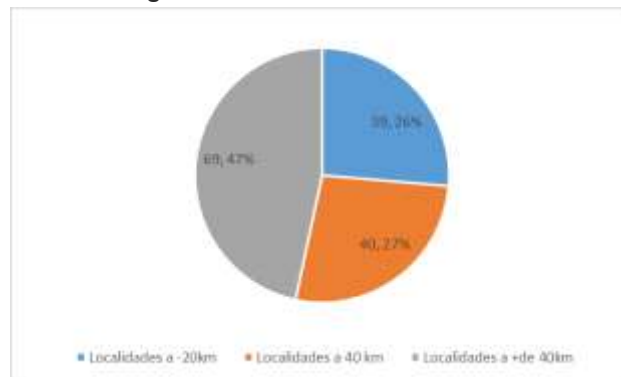
$$D=60/.75= 80 \text{ km}$$

$$\text{Buffer}= 80/2 = 40 \text{ km}$$



Este método permitió seleccionar 40 localidades mixtas, que por cuestiones de accesibilidad están a entre los 20 y 40 minutos de la ciudad (véase gráfica 7).

Gráfica 7
Distribución de las localidades semirurales en el Estado de Chiapas,
según su distancia con la ciudad



Fuente: Elaboración propia

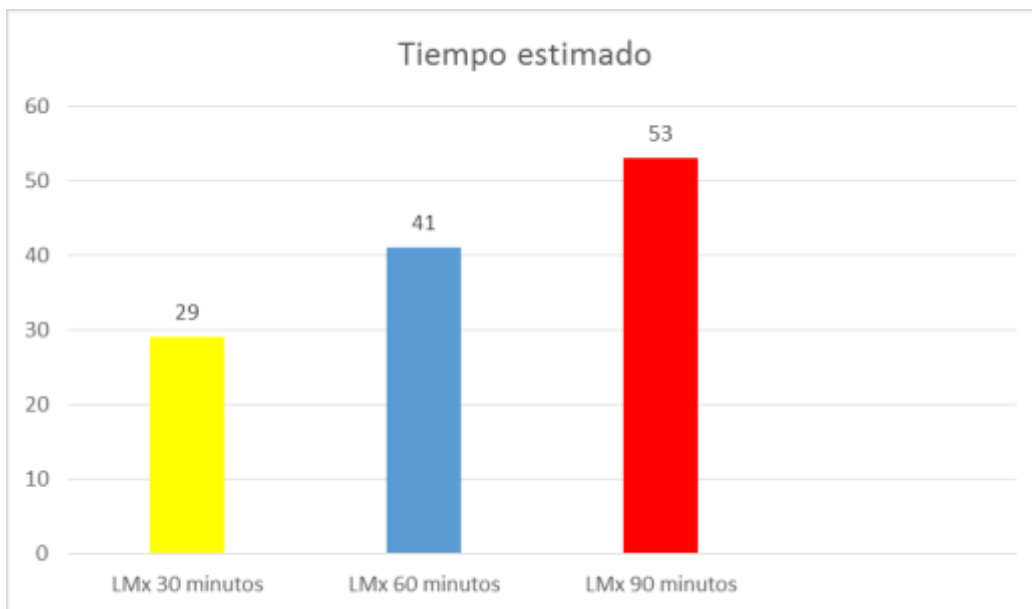
Las 40 localidades semirurales o mixtas preseleccionadas bajo este método, representan 40.27% de un total de 148 localidades de este tipo que existen hasta el 2010 en el Estado de Chiapas, 39 de ellas están a 20km representando 39.26%, y finalmente, 70 localidades(69.47%) están ubicadas a más de los 40 km de la ciudad más cercana. Esto da cuenta de las condiciones de dispersión y marginación que vive la entidad (véase mapa 5 en anexo pág. 242).

¹³¹ En un estudio realizado en Europa por la empresa PageGroup, menciona que los europeos viajan un promedio de 45 minutos diarios al trabajo, el 75% está conforme con el transporte y el 70% se levanta por la mañana sin estrés; lo cual nos indica un promedio de tiempo razonable de desplazamiento, considerando también un buen servicio de transporte. Consultado en <https://es.workmeter.com/blog/el-viaje-al-trabajo-afecta-la-vida-laboral>

Posteriormente para mayor precisión del modelo y considerando la metodología empleada por la SEDATU, en relación a la determinación del Sistema Urbano Rural (SUR, 2014), se consideró la conectividad que tienen las 148 localidades mixtas en relación al tipo de carretera y el tiempo que llevaría trasladarse de una localidad a la ciudad más cercana, estableciendo buffers por tiempo de recorrido. Para la estimación del tiempo de traslado se consideran sólo vías carreteras pavimentadas, lo cual permite una mejor conectividad¹³² y mayor movilidad de la población hacia las zonas urbanas. Para la generación de estas áreas (SUR), se hace uso del sistema ArcGIS.

Bajo este método obtenemos la siguiente distribución de localidades: 29 están contenidas en un rango de 30 minutos, 41 en el buffer de 60 minutos y 53 localidades semirurales en un buffer de 90 minutos, tal como se puede ver en la gráfica 8 y el mapa 6 en anexo pág. 243.

Gráfica 8
Distribución de las localidades semirurales en el estado de Chiapas, por rangos de tiempo 30,60 y 90 minutos con respecto a la ciudad más cercana



Fuente: Elaboración propia con base a INEGI,2010; SEDATU-SUR, 2014.

¹³² La conectividad vial es uno de los factores para impulsar el desarrollo de los asentamientos humanos, por lo que facilita el intercambio comercial, el traslado de personas y mercancías.

Las condiciones sociales, culturales, económicas y físicas que presentan este tipo de localidades difieren en gran parte por su cercanía a la ciudad, así a menor distancia y tiempo de traslado la tendencia a la urbanización es mayor, a diferencia de aquellas que están más alejadas.

- a) *Las localidades mixtas o semirurales que se ubican a 30 minutos de la ciudad pueden ser absorbidas por la ciudad en poco tiempo como parte de su crecimiento periférico, vulnerables al mercado de suelo y la especulación del mismo, por lo que su tratamiento para la incorporación al suelo urbano deberá estar contenida bajo un modelo de planeación urbano-rural que permita la conservación, consolidación, crecimiento y conurbación de la misma.*
- b) *Las localidades mixtas o semirurales ubicadas en el buffer de los 60 minutos presentan condiciones más favorables para su desarrollo independiente, en relación con la dependencia de la ciudad, por el hecho de que los tiempos de recorrido que una persona está dispuesta a trasladarse de un lugar a otro por trabajo o estudio van en un rango de los 45 a 60 minutos, quedando así comprendidas dentro de esta categoría. Esto les permite aprovechar los beneficios que brinda la ciudad sin necesidad de vivir en ella, y desarrollar actividades económicas mixtas en la localidad que van desde las primarias hasta las terciarias.*
- c) *Localidades comprendidas en el rango de los 90 minutos. Estas localidades aunque alejadas de la ciudad, aún se encuentran dentro del rango del sistema urbano rural, por lo que la tendencia al desarrollo de las actividades primarias es fundamental para la subsistencia de sus habitantes; su independencia con la ciudad puede generar ciertos beneficios a su población como es la conservación de zonas naturales y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto.*

El perfil que guarda cada una de estas localidades y sus categorías, depende de las características particulares de su emplazamiento por lo que para su estudio y análisis podrían generarse otros modelos de potencialidad. La metodología parte de fases, las cuales describiremos enseguida:

- 1) *Aplicación de los buffer de tiempo: proceso que permite en principio seleccionar aquellas localidades que cumplen con las variables de localización y tiempo, consideradas dentro del perfil deseado para una localidad de este tipo, esto con la finalidad de eliminar aquellas que por cuestiones de tiempo, distancia e infraestructura no tendrían las mismas condiciones que el resto de las mismas.*

Una vez determinadas las localidades, que en este caso son 41, se procedió a la construcción de la base de datos con las 22 variables seleccionadas ponderadas y estandarizadas, para su operatividad.

- 2) *Selección de variables operativas: Para nuestro modelo se propusieron inicialmente 22 variables operativas, agrupadas en cuatro dimensiones: la territorial, sociocultural, económica y la ambiental. Sin embargo, durante el proceso de elaboración del modelo, algunas de ellas se utilizaron en la fase anterior, previo a la aplicación del análisis factorial, como es el caso de la variable de tamaño del núcleo y la proximidad con la ciudad, las cuales son variables dependientes del modelo.*

En un segundo momento, procedimos a examinar el comportamiento de cada variable en relación con la varianza que existe entre cada una de las localidades, lo cual permite hacer una segunda discriminación, eliminando aquellas que tienen un comportamiento muy similar, es decir, que existe poca varianza o diferencia entre ella, lo que sobre explica al modelo. En este caso, se eliminaron cuatro: Población nacida en la entidad, Población de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena, porcentaje de homicidios e incidencia de declaratorias, quedando 18 variables para la aplicación del factorial. Esto no quiere decir que las variables eliminadas no sean importantes para determinar el modelo de potencialidad de una localidad semirural, sino que más bien, que para este caso de estudio su comportamiento es muy similar en todas las localidades lo cual no marca la diferencia, y por lo tanto, no aportarían mayor significancia al modelo.

Ya definidas 18 variables se procedió a realizar una correlación de variables, para ver cómo cada una de ellas interactúan y se relacionan unas con otras, la correlación puede ser fuerte o débil, oscilan entre el rango de -1 y +1, su correlación es más fuerte en cuanto más se alejen del 0. El signo positivo o negativo, nos indican el tipo de relación entre ellas ya sea inversa o directa.

Si observamos la tabla 17 (pág.140), vemos como algunas de las variables tienen una fuerte relación entre unas y otras, lo cual muestra que las variables son correctas para su aplicación en el modelo. Tal es el caso del porcentaje de población, el grado escolar, el porcentaje de viviendas con drenaje y el porcentaje de viviendas con celular e internet. De manera más específica, se puede analizar cómo se comportan cada variable en relación con todas las demás, y en relación al criterio anterior observar su comportamiento. Por ejemplo, la variable de *porcentaje de la población local* con respecto a la *población municipal*; tiene buena correlación con la tasa de equipamiento, el porcentaje de carreteras, la participación política y la tasa de unidades económicas. Mientras que no existe correlación entre la tasa de espacios culturales y la tasa de espacios turísticos, ya que no es necesario que estas existan para que las otras estén presentes.

3.3.1 Análisis factorial por componentes principales

El análisis factorial es un método estadístico que nos permite agrupar una serie de variables para explicar un fenómeno mediante la reducción de datos, estableciendo grupos homogéneos, que mantienen una alta correlación entre sus variables, procurando inicialmente, que cada grupo sea independiente de otros. *“El Análisis Factorial es, una técnica de reducción de la dimensionalidad de los datos. Su propósito último consiste en buscar el número mínimo de dimensiones capaces de explicar el máximo de información contenida en los datos”* (De la Fuente, 2011:1)

Como se describió anteriormente. En este sentido y con la ayuda del programa SPSS se trabajaron las variables, determinando con ello su correlación. Se realizaron cinco corridas distintas en dónde se probaron las 18 variables, quedando mejor calificado el quinto análisis con 15 variables, eliminándose las siguientes variables *el porcentaje de personas derechohabientes, el porcentaje de vivienda con teléfono fijo y la tasa de espacios turísticos*, porque se trata de variables que dan cuenta en cierto sentido, del grado de urbanización de una localidad, por lo que no representan las condiciones de vida de los habitantes de estas zonas semirurales. Una vez eliminadas del modelo eliminarlas, la correlación entre las variables fue más clara, lo cual analizaremos enseguida (véase tabla 18):

Tabla 18
Factorial

KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin.		.682
	Chi-cuadrado aproximado	314.003
Prueba de esfericidad de Bartlett	gl	105
	Sig.	.000

Se aplicó la prueba de Kaiser-Meyes-Olkin (KMO) la cual se aplica a modelos que tienen menos de 50 variables, que en nuestro caso son 15, como resultado de esta prueba se obtuvo una correlación entre las variables de .682, lo cual es un resultado aceptable, considerando que entre más cercano sea el valor a .8 hay mayor correlación hay entre las mismas.

Tabla 19
Varianza total explicada

Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción			Suma de las saturaciones al cuadrado de la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	4.565	30.434	30.434	4.565	30.434	30.434	2.811	18.742	18.742
2	2.719	18.125	48.559	2.719	18.125	48.559	2.469	16.459	35.200
3	1.624	10.830	59.388	1.624	10.830	59.388	2.289	15.259	50.459
4	1.404	9.357	68.746	1.404	9.357	68.746	2.069	13.791	64.250
5	1.067	7.110	75.856	1.067	7.110	75.856	1.741	11.605	75.856
6	.834	5.559	81.415						
7	.657	4.381	85.795						
8	.534	3.563	89.358						
9	.443	2.954	92.312						
10	.319	2.126	94.438						
11	.277	1.846	96.284						
12	.221	1.472	97.756						
13	.138	.919	98.675						
14	.113	.753	99.428						
15	.086	.572	100.000						

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

En la tabla 19 donde se observa la varianza total explicada, podemos visualizar que el análisis agrupa a las variables en 5 componentes, y el porcentaje acumulado en la última columna es representativo, ya que a partir del tercer componente tenemos un porcentaje superior al 50%, de la varianza explicada por el modelo, la cual es aceptable para explicar su comportamiento, siendo este del 50.45%.

Tabla 20
Matriz de componentes rotados

Matriz de componentes rotados^a

	Componente				
	1	2	3	4	5
Porcentaje de la localidad con respecto a la municipal			.351	.757	
Promedio del Grado Escolar		-.454	.442		.577
Tasa de Equipamiento educativo por 1000 habitantes			.845		
Porcentaje de viviendas con drenaje	.748			.252	.343
Porcentaje de carretera pavimentada en el municipio		.301	-.270	.658	
Porcentaje con vivienda con celular	.532	-.365		.437	.419
Porcentaje de vivienda con internet	.359	-.327	.463	.260	.405
Tasa de Espacios Culturales por 1000 habitantes	-.257		-.292	-.742	
Porcentaje de población católica	.526	.456	.418		.261
Participación política en elecciones federales 2009	-.737	.276			
Porcentaje de PEA	.842				
Tasa de Unidades Económicas por 1000 habitantes			.735		
Porcentaje de superficie agrícola sembrable en el municipio		-.881			
Porcentaje del municipio que corresponde a ANP	-.265	.872			
Porcentaje de personas derechohabientes					.882

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

Método de rotación: Normalización Varimax con Kaiser.^a

a. La rotación ha convergido en 8 iteraciones.

En la matriz de componentes rotados (tabla 20), observamos el comportamiento de cada una de las variables con respecto a su agrupación, para lo cual interpretaremos los resultados:

El componente 1 va referido a la **participación de la población** con respecto a la disponibilidad de algunos bienes, en este componente se observan cuatro variables positivas, y una negativa, esto quiere decir que esta última, es inversamente proporcional al resto de las variables de ese grupo. Si analizamos la primera agrupación tenemos que, la población formalmente remunerada y con posibilidad de tener algunos servicios y bienes, como el drenaje y celular, así como profesar la religión católica; no son muy participativos en las elecciones federales, y a menor disponibilidad de ellos más participación política, lo cual podrá relacionarse con un fenómeno de clientelismo político¹³³. Este componente es el más representativo con el 30.43% del total de la varianza inicial.

¹³³ Según Acuña (2009), el clientelismo puede definirse en un primer momento como un sistema informal de intercambio de favores entre interesados por el acceso a ciertos beneficios públicos que se utilizan para el interés privado. Ese intercambio, por lo general, se basa en bienes tangibles e intangibles, y responde a los intereses particulares de cada uno de los actores en la relación.

El componente 2 va enfocado a la **sustentabilidad ambiental** que tienen estas localidades para el desarrollo de dos actividades productivas, por un lado se agrupa la conservación de las áreas naturales protegidas, y por el otro, el desarrollo de la agricultura. Siendo estas dos variables inversamente proporcionales, así a mayor superficie sembrable menor conservación de estas áreas naturales. Este es el segundo componente con un porcentaje de 18.12% de la varianza inicial.

Componente 3, va referido a la tendencia a la **productividad económica** de las localidades semirurales, este componente está integrado por tres variables: la tasa de equipamiento educativo, la tasa de unidades económicas y el porcentaje de vivienda con internet, y puede interpretarse de la siguiente manera: a mayor población escolar, mayor será el desarrollo de actividades económicas, por lo tanto, mayor uso del servicio de la red de internet. Este componente representa el 10.83% del valor total de la varianza inicial del modelo.

El componente 4, se entiende como la **accesibilidad** que una localidad de este tipo puede presentar, a mayor tamaño mayor urbanización, mayores posibilidades de contar con caminos pavimentados para el traslado de bienes y servicios; mientras que la dotación de espacios culturales resultó inversamente proporcional a estas dos variables. Esto podría traducirse como el proceso de urbanización de una localidad que no depende de sus espacios culturales, sino al contrario podrían estar en riesgo para su conservación. Su representatividad en el modelo es del 9.35% del total de la varianza inicial.

Finalmente el componente 5, muestra dos variables importantes referidas a la **calidad de vida** que tienen los habitantes de estas localidades, como son la disposición de los servicios de salud y educativos, los cuales están muy relacionados, ya que a mayor cobertura de estos servicios mejores condiciones de vida. Si observamos los indicadores, el grado escolar está ligado con el número de derechohabientes de salud, lo cual tienen que ver con la tendencia a la formalidad del empleo. Su representación en el modelo corresponde 7.11% de la varianza inicial.

En resumen, el análisis factorial por componentes principales nos agrupa aquellas variables que están interrelacionadas entre sí y que se pueden explicar a razón de los componentes resultantes del modelo de potencialidad para localidades semirurales; los cuales son: participación social, sustentabilidad ambiental, productividad económica, infraestructura carretera y calidad de vida; las cuales están inmersas en las dimensiones propuestas inicialmente en el modelo: lo social, lo ambiental, lo económico y lo territorial. En el siguiente apartado se aplicará el índice de potencialidad para determinar qué localidades de las 41 seleccionadas podrán tener las mejores condiciones para el desarrollo según los componentes ya mencionados.

3.3.2 Índice de potencialidad para localidades semirurales

El índice de potencialidad resume e integra el comportamiento de la varianza explicada en cada dimensión. Es decir, integra todas las dimensiones en una sola, calificará mejor aquellas localidades que presenten mejores condiciones para el desarrollo, según el modelo planteado, y discriminara al resto. El cálculo del índice resumen o índice de potencialidad para localidades semirurales, nos ayuda a clasificar por orden de importancia aquellas que son altamente potenciales, medianamente potenciales y las de bajo potencial¹³⁴, según las cuatro dimensiones planteadas en el modelo y las variables utilizadas. De la tabla 21, procedemos al cálculo del índice de potencialidad, retomando el porcentaje de la varianza multiplicado por el factorial de cada uno de los componentes¹³⁵, lo cual nos arroja los resultados de la tabla 22 en la página 146.

Tabla 21
Varianza total explicada



Componente	Varianza total explicada								
	Autovalores iniciales			de la extracción			la rotación		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	4.565	30.434	30.434	4.565	30.434	30.434	2.811	18.742	18.742
2	2.719	18.125	48.559	2.719	18.125	48.559	2.469	16.459	35.200
3	1.624	10.830	59.388	1.624	10.830	59.388	2.289	15.259	50.459
4	1.404	9.357	68.746	1.404	9.357	68.746	2.069	13.791	64.250
5	1.067	7.110	75.856	1.067	7.110	75.856	1.741	11.605	75.856
6	.834	5.559	81.415						
7	.657	4.381	85.795						
8	.534	3.563	89.358						
9	.443	2.954	92.312						
10	.319	2.126	94.438						
11	.277	1.846	96.284						
12	.221	1.472	97.756						
13	.138	.919	98.675						
14	.113	.753	99.428						
15	.086	.572	100.000						

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.
 Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

¹³⁴ Retomando los datos de la tabla de la varianza total explicada, el porcentaje de la varianza de auto valores iniciales de los componentes los cuales se multiplicaron y se dividirán entre la suma total de cada uno de los componentes

¹³⁵ La fórmula utilizada es: $Y = (X1*a) + (X2*b) + (X3*c) + (X4*d)$ Donde:

Y= Índice resumen o índice de potencialidad

X1, X2, X3, X4.....= Datos de las puntuaciones de los componentes estandarizados

a,b,c,d.....= porcentaje de la varianza total explicada por componente

Tabla 22
Índice de Potencialidad para localidades semirurales en Chiapas.



Municipio	Localidad	FAC1_5	FAC2_5	FAC3_5	FAC4_5	FAC5_5	IndicePote
Chicoasen	Chicoasen	-0.23142	1.43860	0.33555	2.28231	0.22491	0.5855
Ixtapa	Ixtapa	0.08626	0.60144	0.99870	0.57118	1.10273	0.4743
Bochil	Bochil	0.36323	0.48057	1.70727	0.16806	0.37104	0.4739
Acapetahua	Acapetahua	1.07502	-0.13843	1.55205	-0.27463	0.38241	0.4220
Soyalo	Soyalo	-0.30636	0.89812	-0.05720	1.05890	1.29840	0.3784
Amatenango del Valle	Amatenango del Valle	0.39538	1.34897	1.76944	1.42588	-3.31518	0.3780
Acala	Alcala	0.40556	0.45646	-0.30435	1.35679	0.60544	0.3621
Escuintla	Escuintla	0.71110	-0.69081	1.03872	0.27926	0.93890	0.3255
Jiquipilas	Jiquipilas	0.57706	-0.29152	0.61098	0.29171	0.89423	0.2974
Socoltenango	Socoltenango	0.72685	0.39353	0.73332	-0.60664	0.49470	0.2866
Zinacantan	Zinacantan	-0.24495	1.81465	0.90042	-1.48393	0.58408	0.2533
Acala	20 de noviembre	0.55701	0.17525	-0.36414	0.60326	0.44748	0.2128
Venustiano Carranza	Soyatitan	0.87667	0.53422	-0.41593	-0.93925	0.77686	0.1494
Villa Comaltitlán	Villa Comaltitlán	0.54219	-0.96631	0.91062	0.37450	-0.11403	0.1199
soyalo	Francisco Sarabia	-0.40457	1.18959	-1.32233	1.04351	0.48547	0.1185
Venustiano Carranza	Aguacatenango	0.88862	1.57166	0.55652	-1.35224	-1.84271	0.1098
Venustiano Carranza	San Francisco Pujiltic	0.96622	0.10660	-0.65965	0.09923	-0.03577	0.1075
Teopisca	Nuevo León	1.00353	1.22122	-1.70771	-0.46733	0.13507	0.0797
Oxchuc	Oxchuc	-1.20755	0.34834	1.67434	-1.22280	1.27199	0.0655
Tzimol	San Vicente la Mesilla	-0.02055	0.51222	-0.00953	-0.00629	-0.20983	0.0538
villa flores	Nuevo México	1.01447	0.24506	-0.33248	-1.37425	0.37489	0.0337
Suchiate	Ciudad Hidalgo	0.48557	-1.49971	0.40908	1.08128	-0.24475	0.0273
Acacoyahua	Acacoyahua	-0.25122	-0.91570	0.32573	0.76094	0.39707	0.0029
Acapetahua	Soconusco	0.57794	0.09733	0.66570	-0.79092	-1.05951	-0.0061
Unión Juárez	Unión Juárez	-0.43500	-1.00078	0.38648	0.24273	1.08700	-0.0276
Tuzantan	Tuzantan	0.28389	-1.41135	0.89411	-0.16347	0.09614	-0.0540
La trinitaria	Lazaro Cardenas	0.34673	0.52885	-0.85160	-0.04207	-0.93480	-0.0922
La independencia	El Triunfo	0.35960	-0.12195	-1.64402	1.56011	-1.33601	-0.1434
Tuzantan	Xochiltepec	0.70393	-1.45661	-0.16250	0.15801	-0.40520	-0.1578
La trinitaria	La Esperanza	0.15743	0.39780	-2.22638	0.04908	0.45722	-0.1849
Tapachula	Puerto Madero	0.91571	-1.47363	-0.69973	-0.74842	0.49577	-0.2234
Mazatán	Buenos Aires	0.15807	-1.14367	-0.70145	0.08357	0.23195	-0.2272
Unión juarez	Santo Domingo	-0.55251	-1.44245	-0.66453	1.14469	0.27711	-0.2523
Suchiate	La Libertad	0.77330	-1.12497	-0.85934	0.41748	-1.20405	-0.2535
Chanal	Chanal	-3.57302	0.83625	-0.28681	1.36606	1.12319	-0.2570
La trinitaria	Jose María Morelos	-0.50921	0.82581	-0.75573	-0.64079	-1.02491	-0.2821
Chenalho	Chenalho	-1.18324	-0.68968	1.06536	-1.31044	0.35821	-0.3119
Las margaritas	Plan de Ayala	-1.59829	1.01727	-0.76487	-1.22971	-0.29358	-0.4525
Oxchuc	Yoshib	-1.50372	0.18118	-0.26192	-1.00878	-1.22501	-0.5733
Tenejapa	Kotolte	-0.22335	-0.75376	-1.81381	-2.22076	0.59201	-0.6802
San Juan Cancuc	San Juan Cancuc	-2.70639	-2.09969	0.33164	-0.53578	-2.25894	-1.1382

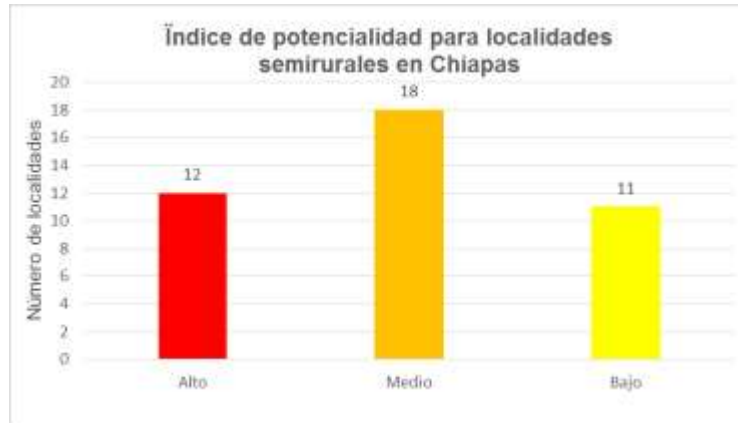
Fuente: Elaboración propia

Una vez obtenido el índice de potencialidad para cada una de las localidades, se procedió a su estratificación con la finalidad de establecer los rangos respectivos y así categorizar a las localidades según su potencial de desarrollo en alto, medio y bajo, utilizando el método *Natural Break*¹³⁶ (véase mapa 7, en anexo pág. 244):

¹³⁶ El método de Natural Break es también conocido como el método de Jenk, “basado en las fallas o depresiones en la distribución de la frecuencia las que se utilizan como límites de los estratos. Tiene la doble ventaja que garantiza por un lado la homogeneidad de los estratos, y a la vez se mantiene la heterogeneidad entre ellos” (Campos: 208)

Del análisis anterior obtuvimos el siguiente resultado: doce localidades con alto potencial, dieciocho de potencial medio y once de bajo potencial (véase gráfica 9)

Grafica 9



Fuente: Elaboración propia

En este sentido y enfocándonos a las 12 localidades con más alto potencial de desarrollo, analizaremos primeramente su distribución en el territorio estatal: siendo Tuxtla la ciudad más importante de esta entidad, es la que mayor número de localidades semirurales potenciales tiene contando con 6 de ellas, pues su ámbito de influencia se ve beneficiado también por las condiciones topográficas y su ubicación en la Región Central, además de su cercanía con otra de las ciudades importantes que es San Cristóbal de las Casas, ubicada en la región de los Altos, la cual contiene en su ámbito de influencia a 3 localidades más, 1 más ubicada en la región fronteriza cercana a la ciudad de Comitán de Domínguez y 2 en la Región de Soconusco, en la zona de influencia del puerto de Tapachula.

De manera general, la distribución territorial de estas localidades potenciales, forman un corredor continuo a lo largo de la zona de influencia de las ciudades, mientras que el resto del territorio se ve desvinculado de ellas; tanto por las condiciones topográficas como por la falta de infraestructura para acceder a ellas. La estrategia territorial para lograr incorporar a estas localidades más apartadas a las condiciones del desarrollo, podría generarse a partir de otro planteamiento con otras variables, que partan de sus condiciones actuales, resaltando sus fortalezas pero también sus debilidades.

Podemos concluir, que las localidades semirurales con más bajo valor potencial no son siempre las más alejadas de la ciudad, sino que por sus condiciones naturales y de accesibilidad, tienen topografías más agrestes y caminos más sinuosos lo cual dificulta su desarrollo. En cambio, las localidades con un valor de potencial alto están mejor comunicadas aunque estén más alejadas de la ciudad. Es entonces que las condiciones de localización son determinantes para el desarrollo de cualquier asentamiento humano, ya que su relación con otras localidades o ciudades permiten mejorar sus condiciones de vida.

Capítulo 4

Caso de Estudio

4.1 Las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas

El caso de estudio se centra en las Ciudades Rurales Sustentables (CRS), las cuales fueron fundadas a partir de una política social e instrumentadas desde un programa de reordenamiento territorial basado en la concentración de pequeñas localidades rurales dispersas o en situación de riesgo en el estado de Chiapas, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes¹³⁷. Por lo que en este capítulo abordaremos el origen que dio inicio a esta política así como a los antecedentes históricos, sociales, económicos y políticos que envuelven a dicho programa; el marco jurídico que las sustenta y el estado actual que guardan estos asentamientos humanos.

Así mismo, para obtener un panorama más claro sobre el programa de las CRS, se analizará el proceso de gestión que se llevó a cabo para su instrumentación, así como la identificación de los principales actores que participaron en la gestión y en la toma de decisiones. En este sentido, se realizará una valoración de los resultados hasta el momento del programa de acuerdo a la “calidad de vida” que tienen los habitantes de estas ciudades rurales sustentables, utilizando el marco analítico propuesto en el capítulo anterior, con la finalidad de determinar qué elementos podrían mejorarse.

Por lo que en este apartado, se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes, ¿Conceptualmente qué son las ciudades rurales sustentables?, ¿Cuál es su origen?, ¿Cómo se implementa el programa? ¿Quiénes intervinieron en el proceso de gestión y toma de decisiones? ¿Cuál es la calidad de vida de estos habitantes? y ¿Qué se tendría que considerar para que esto mejorará?. Nos basaremos en las variables utilizadas en el modelo de potencial de desarrollo para localidades mixtas y comparar con ello, las características que las CRS guardan con respecto a las localidades potenciales. Tomando en consideración que algunas no parten del origen de la reubicación.

4.1.1 Definición de las Ciudades Rurales Sustentables

Para definir la Ciudad Rural Sustentable partimos desde su conceptualización bajo dos puntos de vista: la teórica y la de la realidad; sin duda la primera negaría la existencia de tal situación ya que es una dicotomía entre el termino urbano-rural, sin embargo, hace referencia a una situación que guardan algunas localidades rurales no sólo de nuestro país sino a nivel mundial que están en un proceso de transformación.

¹³⁷ “El programa de Ciudades rurales se ubica dentro de los objetivos estatales del Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012, bajo los siguientes términos: “Generar una política de desarrollo social que incida en la dispersión poblacional de las comunidades chiapanecas y mejore la calidad de vida de sus habitantes a través de la creación de ciudades rurales” (SEDESOL, 2007:2).

No podemos negar que la ciudad rural sustentable es una realidad pese a que las discusiones teóricas que digan lo contrario, lo que nos lleva a intentar describirla desde su propia realidad, bajo el siguiente cuestionamiento ¿Qué tan sustentable es la ciudad rural?

La ciudad es un término ampliamente estudiado desde diferentes disciplinas el cual ya fue discutido en el capítulo 1, pero para efectos de esta investigación retomaremos el enfoque de la ciudad como proceso y no como objeto. Por lo tanto, la ciudad como proceso es algo más complejo que un simple conjunto de personas e infraestructuras concentradas en un lugar determinado; es sin duda, un lugar en donde hay una historia y una cultura, donde existen redes y relaciones, que fluyen bajo intercambios sociales, comerciales, económicos y de información, que van marcando un territorio determinado... *“bajo este enfoque cada ciudad aporta singularidades relacionadas con el tamaño del mercado que atiende. La cantidad de población no solo es un referente para caracterizar un proceso de urbanización, sino también implica factores de carácter cualitativo y cuantitativo que denotan en cada ciudad ventajas y desventajas para competir en un espacio temporal y cambiante”* (Nava,2014:15).

Si recurrimos a la delimitación estadística tenemos que, en México existe un parámetro arriba de los 50,000 habitantes para definir a la ciudad, otro para demarcar lo urbano a partir de los 15,000 habitantes, mientras que lo rural, queda definido a aquellas poblaciones menores a los 2,500 habitantes y cuyas características son baja densidad, dispersión, desempeño de actividades primarias y deficiencia de equipamiento. Es entonces que el término ciudad rural es una contradicción teórica. Sin embargo; al estudiarlo como proceso también estas localidades rurales se están transformando y están experimentando un cambio en sus patrones de vida que las lleva a adoptar ciertos patrones urbanos, pero no por ello dejan de ser rurales. *“Para un hogar rural, el escenario de la vida diaria incluye tanto elementos rurales como urbanos”* Douglass (1996:3) en Berdegú (2014:5).

El término ciudad rural, puede quedar comprendida bajo el concepto de localidad semirural o localidad mixta, entendiéndolas como aquellas localidades que están experimentando un proceso de transformación de lo rural a lo urbano. Las ventajas que estas localidades pueden tener definitivamente son muchas ya que pueden desarrollar actividades productivas primarias y hasta terciarias, situación que muchas veces es limitativa en la ciudad. Por lo tanto, el concepto de Ciudad Rural surge con el objetivo de crear asentamientos semirurales, sólo que la etiqueta con la que se promovieron fue en el sentido de manejo de Marketing¹³⁸, lo cual resulta más atrayente para la inversión y con ello promover la construir otras Ciudades Rurales¹³⁹.

¹³⁸ El término marketing es un concepto inglés traducido al castellano como mercadeo o mercadotecnia. Se trata de una disciplina dedicada al análisis de los mercados y de los consumidores. el marketing analiza la gestión comercial de las empresas con el fin de captar, retener y fidelizar a los clientes a través de la satisfacción de sus necesidades. Consultado en <http://definicion.de/marketing/> el 30 de marzo de 2016.

¹³⁹ Las grandes empresas donaron dinero para la construcción de las ciudades rurales, pero sus motivos tuvieron una doble intención, por un lado recibieron a cambio de una exención de impuestos, que de otra manera tendrían que pagar al fisco, y por otro, sus donaciones les permitían ejercer un monopolio para la venta de sus productos y servicios dentro de las ciudades rurales (Pickard, 2012:12).

Retomando la definición teórica sobre la Sustentabilidad, la Ciudad Rural Sustentable quedaría definida desde nuestra opinión como: *“Asentamientos humanos semirurales, que combinan modos de vida urbano y rural, pero además cuentan con los medios necesarios para preservar los recursos naturales actuales y de las futuras generaciones”*. Esta definición resultaría ser la que describe el concepto de este tipo de localidades, y no está referida al caso concreto de estudio, sino más bien a lo que debería ser un asentamiento humano de este tipo. Una segunda definición vendría a partir de la construcción del objeto de estudio, y retomaremos a Pickard en el análisis que hizo sobre la CRS., las cuales define como: *“pequeñas ciudades nuevas, construidas en el área rural, o como barrios nuevos de pequeñas ciudades ya existentes, que ofrecen al campesinado del estado una serie de servicios (luz, agua, drenaje, educación, salud, comunicaciones, empleo), con el objeto de concentrar a los hombres y a las mujeres del campo porque, según el gobierno, viven muy dispersos”* (Pickard, 2012:7).

En este sentido sería cuestionable preguntar ¿Por qué se les nombró sustentables? y, ¿Qué tendría que proponerse para que realmente lo fueran? Desde nuestro punto de vista el término de sustentable viene como añadidura, tal vez con el objetivo de empatar el nombre con alguna tendencia de planeación sustentable. Ya que el hecho de construir no sólo Ciudades Rurales sino que además fueran sustentables, sin duda sería una gran innovación para promover el proyecto con los inversionistas. En realidad la sustentabilidad de las CRS hace referencia a algunas técnicas que se implementaron en el diseño y la construcción de estas ciudades para el cuidado del medio ambiente, como el uso de fotoceldas para el alumbrado público y el tratamiento de aguas residuales pero esto ¿las hace sustentables?

Si retomamos el concepto de sustentabilidad tenemos que según el informe de Brundtland en 1987, dentro de la acción de las Naciones Unidas, lo sustentable es: *“La capacidad de satisfacer necesidades de la generación humana actual sin que esto suponga la anulación de las generaciones futuras para que también puedan satisfacer la necesidades propias”*. La sustentabilidad¹⁴⁰ es un término ligado al hombre y su entorno pero sobre todo referido a la preservación de los recursos naturales. En este sentido el proyecto de las ciudades rurales sustentables, contempló algunas técnicas para la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales presentes; pero no para el manejo y conservación de las mismas a futuro lo que ha dificultado su mantenimiento.

Por lo tanto, consideramos que las CRS son: asentamientos humanos de nueva creación que tienen la función de concentrar a la población rural dispersa o en riesgo, en un núcleo semiurbano, dotándola de vivienda y los servicios básicos elementales para su subsistencia, así como la infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas y con ello, se permita mejorar la calidad de vida de sus habitantes, bajo un proyecto que utiliza el empleo de eco técnicas para un mejor

¹⁴⁰ La sustentabilidad no debe verse como la sostenibilidad, ya que son términos muy parecidos y a menudo muy utilizados en los estudios urbanos regionales, pero los alcances son muy diferentes. La sostenibilidad es un concepto más amplio y hace referencia a tres cuestiones básicas: las ambientales, sociales y económicas, para lograr un desarrollo equilibrado la ciudad debe contemplar estos tres aspectos:

aprovechamiento de los recursos naturales. En esta última definición es importante señalar el objetivo para el cual fueron fundados estas Ciudades Rurales, así como también su origen, que parte de un desplazamiento de población rural y la creación de un nuevo asentamiento, ya que sin ello no se entendería la razón de su creación.

Con base a las entrevistas y a la visita de campo, creemos que el objetivo para lograr la sustentabilidad en las ciudades rurales queda enmarcado en el uso de ciertos materiales de la región en la vivienda, tratamiento de aguas residuales en el poblado y alumbrado público por medio de paneles solares, así como la idea de las actividades productivas y de traspatio. Lo cual deja en duda muchas veces la intención del proyecto, ya que la falta de mantenimiento y de una cultura del uso de la misma, ha provocado el deterioro de estos equipamientos así como el abandono de estas actividades, lo cual resulta insostenible tanto para la población como para el mismo gobierno del estado. Consideramos que uno de los principales objetivos del proyecto de las Ciudades Rurales era entonces lograr conservar la cuestión ambiental más que la *sostenibilidad* y *sustentabilidad*, ya que se previó en sus inicios el uso de algunas tecnologías limpias para el manejo de los recursos, pero el aspecto económico con el desarrollo de proyectos productivos quedó aislado, y la cuestión social se olvidó después de la reconstrucción. Se notó así la falta de un seguimiento de integración de la población reubicada con su nuevo entorno, y la necesidad de llevar a cabo talleres de capacitación para formar recursos humanos que tengan el conocimiento de organización y gestión para lograr insertar sus productos en el mercado¹⁴¹.

En un estudio realizado en el año de 2011 por un equipo de académicos de la UNACH, en relación a evaluar las condiciones de bienestar y malestar de la población de la Ciudad Rural de Nuevo Juan de Grijalva con respecto a su nuevo entorno, se tuvieron los siguientes resultados: *“El proceso de reasentamiento de la población ha sido doloroso y complejo y lleva implícitos cambios dimensionales: en la composición de la comunidad o grupo social, la diversificación y modificación de las actividades económicas, en la cultura, y en lo político”* (Jiménez, 2013:75) Por lo tanto, en el fondo no se logró alcanzar el objetivo para el cual fueron creadas estas ciudades rurales ya que al final, no lograron ser tan sustentables como se tenía planeado y sólo se crearon espacios urbanos aislados en ámbitos rurales *“La implementación de la Ciudad rural ha sido muy costosa social, económica, ambiental y políticamente, por lo que deben buscarse los mecanismos para lograr su sostenibilidad y sustentabilidad”* (idem, 2013:77).

Sin embargo, las condiciones bajo las cuales se crearon las cuatro ciudades rurales fueron distintas, la primera Nuevo Juan de Grijalva fue en atención a un desastre en 2009, las siguientes Santiago del Pinar (2011), Ixhuatán y Jaltenango (2012), por estrategia territorial en atención a la dispersión y al riesgo: *“La visión del programa es favorecer la concentración de familias que habitan en localidades dispersas y en zonas de riesgo y que, además, permita la dotación de servicios básicos y la generación*

¹⁴¹ Cabe señalar que durante 2015 y 2016, el presidente del Instituto de Población y Ciudades Rurales el Dr. Fernando Álvarez Simán, ha estado muy pendiente de la situación actual que guarda cada una de las Ciudades Rurales, tratando de reactivar su vocación productiva.

de alternativas económicas y productivas con empleos dignos y remunerados para la población” (Instituto de Población y Ciudades Rurales en Jesper, 2012:9), esto sin duda nos muestra la falta de claridad del programa para planificar y reubicar a los nuevos poblados, ya que finalmente no se cumplió el objetivo esperado. Esto nos lleva a la reflexión de que la intervención para reubicar un poblado debe centrarse en mejorar las condiciones de habitabilidad de la población afectada, bajo un planteamiento integral que contemple los aspectos sociales, culturales y económicos, que son los que permiten dar sustentabilidad a un asentamiento humano.

4.1.2 Localización de las Ciudades Rurales Sustentables

Las Ciudades Rurales Sustentables están situadas en las regiones del norte, sur y Altos del estado de Chiapas, cuentan con 6,742 habitantes¹⁴² en total, los cuales fueron reubicados de 35 localidades rurales, 5 ejidos y 3 rancherías. Estas Ciudades Rurales se encuentran localizadas en las norte, sur y los altos del estado y son Nuevo Juan de Grijalva, Santiago El Pinar, Ixhuatán y Jaltenango (véase tabla 23 y mapa 8 en anexo pág. 245).

Tabla 23
Características generales de las Ciudades Rurales Sustentables

Ciudad rural	Municipio	Extensión en Has.	Viviendas	Ejidos y comunidades que lo conforman	Población
Nuevo Juan de Grijalva	Ostuacán, 2009	80	410	10	1,808
Santiago El Pinar	Santiago El Pinar, 2011	38.3	115	5	507
Ixhuatán	Ixhuatán	51	379	14	1,671
Jaltenango	Ángel Albino Corzo 2011	80	625	8	2,756
Total		249.3	1529	37	6,742

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Población y Ciudades Rurales, noviembre de 2015.

Los criterios que utilizaron para la selección del sitio de reubicación de las Ciudades Rurales se desconocen, aunque existe una similitud en la ubicación de éstas, al estar colindando con una cabecera municipal, formando físicamente parte de ella; como una extensión de la localidad. Salvo la Ciudad Rural Nuevo Grijalva que está a cinco kilómetros de la cabecera municipal de Ostuacán, cuyos habitantes eligieron el sitio.

Las condiciones de localización resultan ser un factor clave para la integración y desarrollo de estas ciudades rurales, y van en relación con dos *sentidos*, *respecto a sus tierras de labor y a la distancia que guardan con respecto al sistema urbano de la entidad*. Según entrevistas realizadas con algunos habitantes de estas Ciudades Rurales, en relación con sus tierras de labor, la ubicación no resulto favorable ya que el tiempo promedio para ir a sus parcelas va de 3 a 4 horas de traslado a pie, lo que

¹⁴² Dato proporcionado por el Instituto de Población y Ciudades Rurales, noviembre de 2015.

implica un promedio de 7 horas diarias de recorrido, lo cual no resulta factible para regresar a su hogar el mismo día. Por otro lado, la distancia que guardan en relación a la ciudad más cercana resulta ser muy distante e incosteable, en relación al costo que implica moverse de un sitio a otro, y aunque la distancia en kilómetros resulta ser muy próxima las condiciones del camino no son del todo favorables, considerando también que muchas veces no hay un transporte que llegue directo a la ciudad rural, lo que implica realizar escalas para transportarse al sitio¹⁴³.

En el caso de Ixhuatán y Nuevo Juan de Grijalva, la distancia con la capital del estado, es de aproximadamente de 4 a 5 horas en transporte público, sin conexión directa; lo cual dificulta aún más la conectividad de estas localidades con el sistema de ciudades; y aunque están cercanas a un centro urbano estos no tienen todos los servicios para satisfacer las necesidades de los habitantes de las localidades cercanas a ellos. Para el caso de Jaltenango, la situación es distinta porque hay transporte directo a la ciudad capital, y las condiciones del camino están mejor que en las ciudades anteriores (véase tabla 24).

Tabla 24
Condiciones de localización de las Ciudades Rurales Sustentables

Ciudad Rural	Región a la que pertenece	Distancia con respecto a la ciudad más cercana (Tuxtla Gutiérrez)	Tipo de transporte	Tiempo de traslado de la capital a	Condiciones del camino	Descripción del relieve del sitio de reubicación
Nuevo Juan de Grijalva	Zona Norte	167 km	Camioneta	De 4hrs.en transporte público. y 3 hrs. en auto particular	Autopista, carretera federal de dos carriles y un tramo de carretera local	Una pequeña planicie rodeada de lomeríos con algunas pendientes menores al 25%
Santiago El Pinar	Zona de los Altos	91.4 km	Camioneta	2:30 hrs	Autopista y carretera 2 carriles curvosa	Pendientes fuertes mayores al 25%
Ixhuatán	Zona Norte	160 km	Camioneta, peseros	5:00 hrs	Carretera curvosa de 2 carriles	Ubicada en lomerío con pendientes arriba del 25%
Jaltenango	Zona Sur	190 km/152 km	Autobús y camioneta	4:00 hrs	Carretera en buenas condiciones 2 carriles	Planicie con pendientes menores al 10%
Promedio		152 km		3.82 hrs.		

Fuente: Elaboración propia con base a visita de campo y Google map, mayo 2016.

Esto nos lleva a concluir que las condiciones de movilidad de la población residente de las Ciudades Rurales Sustentables no son las más adecuadas por lo expuesto anteriormente, lo cual dificulta su integración social y económica con la región y el sistema urbano de la entidad, frenando así su

¹⁴³ Por mencionar un ejemplo la ciudad rural de Ixhuatán no tiene transporte directo a la ciudad Capital, por lo que se debe trasbordar en camioneta, pesero y autobús para llegar a ella, las condiciones del camino no son favorables considerando lo angosto y sinuoso de la carretera además de las condiciones climáticas (Recorrido hecho a la localidad en mayo de 2016).

desarrollo. Por lo tanto, la localización de los nuevos centros de población en este caso las Ciudades Rurales Sustentables, dejó de prever la distancia, el tiempo y costo de traslado no solo a la ciudad sino también a los sitios donde se encuentran las labores productivas de los campesinos reubicados¹⁴⁴ y formar parte de un sistema urbano rural¹⁴⁵.

4.1.3 Antecedentes históricos, sociales, culturales, económicos y políticos del origen de las Ciudades Rurales Sustentables.

Los antecedentes en México de las Ciudades Rurales, se relacionan en el estado de Puebla (Hernández, 2012:s/pág.), y fue en 1999 cuando en la sierra alta de esta entidad se registraron fuertes lluvias que provocaron la destrucción de parcelas y poblados, por lo que el gobierno estatal junto con la Fundación Amparo, construyeron la Unidad Habitacional Manuel Espinoza Iglesias en el municipio de Zacatlán, en donde se reubicaron familias Nahuas, Totonacas y Mestizas, de diferentes municipios en viviendas de 40m² que al parecer son de muy mala calidad. Bajo este antecedente, que no precisamente se hizo llamar como ciudad rural se procedió a intervenir el territorio con la categoría de unidad habitacional; bajo el mismo principio que la CRS de reubicar y concentrar a la población rural en un núcleo urbano. Proyecto del cual no se tiene mayores datos, pero posiblemente salvó a la población de un riesgo mayor ante un desastre natural, lo cual facilitó la movilidad de la población a estas zonas, que seguramente se construyeron de manera emergente.

Posteriormente en Chiapas se plantea un modelo de concentración rural, bajo el argumento de que la gran dispersión poblacional en el estado influía en sus niveles de pobreza; y una de las estrategias para combatirla sería concentrándola en pequeñas ciudades¹⁴⁶. *“Las Ciudad Rural Sustentable estaba planteada como una estrategia para impulsar el desarrollo social y el combate a la desigualdad, bajo*

¹⁴⁴ En un estudio realizado sobre la movilidad diaria de las personas a su trabajo, se especifica que en aquellas poblaciones menores a 5 mil habitantes, este desplazamiento generalmente se hace a pie, por lo que el recorrido máximo es de 1 km y los desplazamientos suburbanos en poblaciones hasta de 50 mil habitantes, estos desplazamientos llegan a ser hasta de 5km a pie, en bicicleta, automóvil o autobús (Nava,2009:158)

¹⁴⁵ Considerando la metodología aplicada por la SEDATU para establecer el área de influencia que ejercen las ciudades metropolitanas y capitales en su entorno, en relación a la distancia y tipo de carretera tenemos que es de 60 km en aquellos lugares de zonas planas y 40km en donde la orografía es accidentada. (SEDATU, 2016:9).

¹⁴⁶ Entrevista realizada en junio, 2016, a uno de los actores iniciadores del proyecto de las Ciudades Rurales Sustentables se argumentó: “Entonces, no entendíamos esa paradoja... bueno si la entendíamos, pues la pobreza tiene muchas explicaciones. Entonces nos dimos a la tarea de atender una de las tantas causas de la pobreza” “entonces ¿qué hacer para atraer esa dispersión hacia los servicios? Todas las políticas públicas en materia de desarrollo social van enfocadas a llevarle los servicios a la gente”, “Nuestra tesis era ir en contra de la política pública establecida, la política pública establecida hasta la fecha, los programas de SEDESOL y compañía van encaminadas a como medimos la pobreza, ah si tienes piso firme, tienes agua potable, tienes drenaje, tienes escuela, tienes clínica, ya sabes los diferentes... entonces ahí te van...”, “entonces ciudades rurales surgió como un programa de atención hacia la pobreza y de cómo atender este fenómeno de la dispersión, este binomio de dispersión marginación, entonces lo que quisimos saber es como poder atraer a la gente a centros urbanos donde ya cuenten con servicios básicos” “trasladara a estos centros llamados ciudades rurales conservando su tierra, esto lo hacía diferente a cualquier programa de reubicación tratando de reconvertir esas tierras, fomentando la producción a escala” “queríamos que las ciudades rurales se ubicaran en cabeceras municipales donde ya se encuentran los servicios básicos reforzándolos para que pudieran absorber las necesidades de las localidades vecinas” por eso se le llamo Ciudad Rural.

el argumento que la marginación rural era producto de la dispersión de las comunidades campesinas” (Rodríguez, 2016:305). Sin embargo, dicha propuesta no floreció hasta el año de 2007¹⁴⁷ a raíz de otro desastre natural, el frente frío número 2 y 4 en los meses de octubre y noviembre de 2007 que provocaron una serie de lluvias torrenciales en la zona norte de esta entidad, lo que ocasionó un deslizamiento de tierra sobre el Río Grijalva en la zona del embalse de la presa Peñitas.

“Este suceso generó un inmenso tapón de piedra y lodo, que sepulto a la comunidad ejidal Juan de Grijalva, municipio de Ostuacán, Chiapas, y con ello la desaparición de varios de sus habitantes y pérdida de las viviendas de cientos de familias” (Estrada,2008:7). El fenómeno no solo afectó a esta comunidad sino a diversas localidades rurales de la región que se encontraban cercanas a los márgenes del río Grijalva, lo que magnificó el problema. Bajo estas circunstancias el gobierno del estado, propone al gobierno federal, la idea no de reconstruir los poblados sino de construir la primera Ciudad Rural Sustentable llamada Nuevo Juan de Grijalva¹⁴⁸.

Dicho programa fue uno de los ejes fundamentales del Plan de Desarrollo Estratégico propuesto por el gobierno de Juan Sabines Guerrero (2006 al 2012), denominado Plan de Desarrollo de Chiapas Solidario, el cual propone: *“El gobierno del estado de Chiapas establece generar procesos de planeación territorial, incidir en el problema de la dispersión poblacional y disminuir las condiciones de pobreza y exclusión social mediante el desarrollo de un sistema de ciudades rurales, con el propósito de ofrecer a los habitantes un servicio de calidad, equipamiento; oportunidades económicas, desarrollo social y humano, y que además se constituyan en centros de atracción para las comunidades cercanas”*(Gobierno del estado de Chiapas citado en Estrada,2008:9)

El proyecto de las Ciudades Rurales Sustentables se enmarca dentro de las políticas estatales del gobierno de Chiapas para el “combate a la pobreza”¹⁴⁹, por lo que es una estrategia que se basa en la reubicación de pequeñas comunidades rurales dispersas y aquellas que están en situación de riesgo, concentrándolas en núcleos poblacionales en donde se les dota de los servicios necesarios como agua, drenaje, energía eléctrica, equipamiento y vivienda. *“Ciudades rurales sustentables es la respuesta organizada del gobierno del estado con el respaldo del gobierno federal, para atender responsablemente a las poblaciones menores de 100 habitantes que residen en localidades dispersas, garantizando sus derechos sociales- educación de calidad, servicios de salud oportunos e integrales, salario bien remunerado, protección social, vivienda digna, agua entubada, energía eléctrica y drenaje*

¹⁴⁷ Entrevista realizada en junio, 2016, a uno de los iniciadores del proyecto: “nosotros venimos aquí a México, a SEDESOL y a la presidencia de la república, a ver si nos apoyaban con el programa de ciudades rurales, antes de que se hiciera, y el gobierno federal nos había mandado a volar”, “no les intereso, y entonces cuando viene el problema de Juan de Grijalva el gobernador le dice al presidente, “nosotros no queremos reconstruir, queremos hacer una ciudad rural”, y el presidente nos apoya”

¹⁴⁸ Información recabada en entrevista al maestro Julián Domínguez, Secretario de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda (SEMADUVI) de Gobierno del Estado en 2007.

¹⁴⁹ Véase a Hernández, 2012. En <http://www.vanguardia.com.mx/llegaapueblaemodelodeciudadesruralescuestionadoenchiapas-1348315.html> consultado el 6 de abril de 2016.

sanitario, medio ambiente saludable, acceso a la cultura y participación activa como sujetos de su desarrollo” (CEDES, 2008:1).

Dentro de este planteamiento se propuso la estrategia de construir 25 ciudades rurales sustentables, bajo un reordenamiento territorial a largo plazo, que iniciaría en el año 2007, con la construcción de Nuevo Juan de Grijalva siendo la primera ciudad rural sustentable. *“El proyecto marca un viraje en los instrumentos de la política social, pues supone que el problema central del desarrollo es dotar de servicios públicos a las poblaciones marginadas y dispersas en el territorio, mediante la reubicación de familias en centros de crecimiento urbano situados en un entorno rural”* (Reyes, 2011:122).

Se cuenta con el dato de las primeras 8 Ciudades Rurales Sustentables que se pretendían construir en el periodo de gobierno de Sabinés y su ubicación estaba planeada en los municipios de Ostucán, Tecpatán, Ángel Albino Corzo, Ixhuatán, Berriozábal y Copainalá, lo que significaba reubicar 322 localidades desplazando a 31,050 habitantes rurales (véase tabla 25) .

Tabla 25
Planteamiento estratégico de las primeras 8 ciudades rurales sustentables en Chiapas

Municipio	Número		Ciudad Rural Sustentable	Conformación			
	Habitantes	Localidades		Localidades a reubicar	Habitantes		
					Por dispersión	Afectados	Habitantes
Ostucán	16,392	97	Nuevo Juan de Grijalva	33	4,357	1,261	5,618
Tecpatán	37,543	359	Tecpatán	52	3,972	114	4,086
			Santa Ana	5	0	705	705
			Mezcalapa	23	7,992	827	8,819
Ángel A. Corzo	28,883	124	Jaltenango	32	3,796	0	3,796
Ixhuatán	8,734	41	Ixhuatán	32	2,483	177	2,660
Berriozábal	33,842	299	Berriozábal	105	1,300	193	1,493
Copainalá	19,298	115	Copainalá	40	3,654	219	3,873
Fuente: Gobierno del Estado de Chiapas				322	27,554	3,496	31,050

Fuente: Cuadro retomado de Zunino en http://www.ecoportel.net/Temas-Especiales/Economia/ciudades_rurales_en_chiapas_despojo_gubernamental_contra_el_campesinado, consultado el 12 de mayo de 2016.

Sin embargo solo se construyeron 4 y una Villa Rural Sustentable, a la cual no se le denominó de la misma manera porque se dio en otras circunstancias¹⁵⁰ que diferían de los principios ya planteados para la ciudad rural y en este sentido se definió de la siguiente manera: “La Villa Rural Sustentable es

¹⁵⁰ La Villa Rural Emiliano Zapata, enmarca su historia dentro de un proceso organizativo de la OPEZ (Organización Proletaria Emiliano Zapata). Los habitantes de esta villa son damnificados del fenómeno natural ocurrido en el 2007 y después de una lucha con las autoridades del gobierno estatal, lograron negociar su incorporación a una ciudad rural; sin embargo, al extraer ciertas concesiones en termino de tipo y tamaño de la vivienda que se construiría, la ubicación del nuevo asentamiento, cierta autonomía en la gestión de los recursos y el derecho a mantener sus tierras, provoco que las autoridades gubernamentales la bajaran a categoría de “Villa” ya que estas diferencias podrían formar precedente para que las otras localidades exigieran el mismo trato (véase Pickard, 2012:23).

aquel asentamiento humano con una población máxima de 1,500 habitantes, que por sus características ofrece condiciones propicias para concentrar a los habitantes de localidades dispersas o en situación de riesgo, a través de la provisión de servicios básicos y de oportunidades para la obtención de un ingreso” (Instituto de Población y Ciudades Rurales, Villas Rurales Sustentables, Gobierno del estado de Chiapas, 2010; citado en Reyes, 2011:145).

Esta política social que al final se concretó parcialmente, pretendía a largo plazo reorganizar los asentamientos humanos rurales dispersos del estado, a partir de una estrategia territorial que sin duda representó un alto costo social y económico¹⁵¹, considerando que en Chiapas existen más de 16 mil localidades con menos de 100 habitantes¹⁵². Por lo que el verdadero objetivo de las Ciudades Rurales Sustentables es cuestionable. Por un lado se tiene el discurso oficial, y por el otro, el discurso social, para el cual fueron creadas. El primero hace referencia que con la creación de estas ciudades rurales sustentables se garantizará mejorar la calidad de vida de las personas que viven en localidades rurales dispersas, argumentando que la dispersión contribuye a generar pobreza¹⁵³. “El gobierno de Juan Sabines expresó que había descubierto la principal razón detrás de la pobreza, es decir, la dispersión de la población” (Pickard, 2012:25).

Si bien es cierto que los indicadores para medir la pobreza hacen referencia a los bienes materiales y al acceso a los servicios elementales, al final compara el ingreso y las carencias sociales, considerando aspectos como el acceso a la alimentación. En este sentido, y considerando la forma de vida de las pequeñas comunidades de nuestro país, es bien sabido que su acceso alimentario no depende al cien por ciento de su capacidad de ingreso, sino que se ve apoyado por su nivel de autoproducción y consumo. El nivel de pobreza en ese sentido difiere de los indicadores planteados por el CONEVAL, por lo que habría que tener ciertas consideraciones al momento de aplicarlo en este tipo de asentamientos humanos.

Por otro lado, existe la versión de que la idea de las CRS viene desde una política internacional, específicamente del Plan Puebla Panamá¹⁵⁴ en donde se promueve la concentración urbana y la liberación de las tierras para la explotación de los recursos naturales, y es el gobierno quien facilita su

¹⁵¹ El costo económico que representó el proyecto de la primera ciudad rural significó alrededor de un millón de pesos por vivienda, considerando toda la infraestructura que se construyó, mientras que el costo social se ve reflejado en la falta de identidad de la población con su nuevo entorno, poca convivencia entre familia y vecinos, y la pérdida de una cultura (datos obtenidos de la visita a campo y entrevista con el constructor de Jaltenango y Ixhutatán).

¹⁵² De los archivos personales de Mtro. Julián Domínguez.

¹⁵³ El concepto de pobreza se refiere a la escasez o carencia de lo necesario para vivir dignamente, y se divide en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y de patrimonio. En México la medición de la pobreza se mide tomando en consideración los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios en la vivienda y grado de cohesión social. (Véase <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2013/07/23/que-indicadores-integran-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/> consultado el 29 de abril de 2016)

¹⁵⁴ Ahora proyecto de Meso América, Se define como un proyecto de desarrollo sustentable e integral, creado y propuesto por el presidente mexicano Vicente Fox (2000-2006). Está dirigido a los estados del sur- Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán-y a los países centro americanos como Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

(véase <http://latinoamericana.org/2003/textos/castellano/PlanPueblaPanama.htm> consultado el 29 de abril de 2016)

implementación a partir de este programa. *“El objetivo real del programa de ciudades rurales sustentables es ordenar el uso de recursos del campo, lo cual implica la separación del campesinado de la tierra que actualmente habita. El programa producirá la concentración de personas del campo en pequeñas aldeas, la enajenación de sus tierras y la explotación de estas por grandes empresas”* (Zunino, 2009: s/pág.). En este sentido, habría que plantearse si para alcanzar el desarrollo de estas localidades ¿Será necesario desplazar a la población rural y concentrarla en un núcleo urbano?, Y de ser así, ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de una intervención de este tipo?

Según el Banco Mundial en su documento hacia una nueva geografía económica (BM, 2009: X), basado en un estudio de las principales economías mundiales (Japón, Estados Unidos y Europa Occidental) menciona que hay una particularidad en ellas que es la integración económica¹⁵⁵. Se argumenta que son tres las dimensiones¹⁵⁶ de la geografía económica que se observan en los países que están obteniendo mejores resultados en cuanto a su desarrollo, las cuales son:

- Mayores densidades
- Distancias menores
- Menos divisiones

Estas dimensiones sin duda apuntan a tener mejores condiciones en cuanto a infraestructura se refiere mejores caminos, mejores servicios de comunicación, accesibilidad a los servicios de salud y educación. Lo cual resultaría incosteable en los asentamientos humanos dispersos. : *“La creación de un subsistema de Ciudades y Villas Rurales Sustentables en el Estado de Chiapas que favorezca la concentración de familias que habitan en localidades dispersas y en zonas de riesgo y que, además, permita la dotación de servicios básicos y la generación de alternativas económicas y productivas con empleos dignos y remunerados para la población”* (IPCR, 2014:8).

Al principio, esta propuesta resultó atractiva tanto para el gobierno federal como para la iniciativa privada, quienes participaron en la inversión para la construcción de las primeras ciudades rurales sustentables¹⁵⁷, sin embargo, posteriormente hubo rechazo de la población para seguir construyendo estas ciudades rurales sustentables. Grupos de académicos, organizaciones sociales y la población organizada, formaron bloques de resistencia a este tipo de proyectos y a otros más, como las mineras, las hidroeléctricas y todos aquellos proyectos de grandes inversiones cuya finalidad era el aprovechamiento de los recursos naturales y el desplazamiento de la población a otros sitios.

¹⁵⁵ Como integración económica se entiende a integrar zonas rurales con las zonas urbanas, y los barrios de tugurios con las otras partes de las ciudades. También significa integrar las provincias atrasadas (BM,2009:XXii)

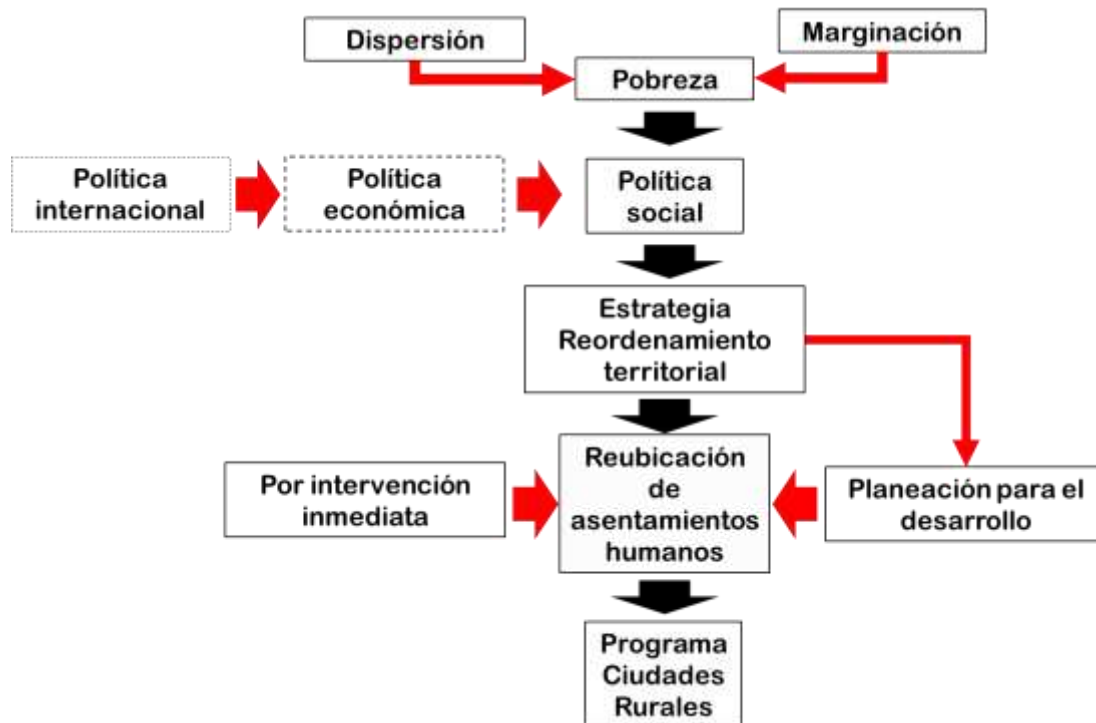
¹⁵⁶ Para más detalle véase informe sobre desarrollo mundial, 2009 (idem, 2009: XX).

¹⁵⁷ El 60% fueron recursos federales del ramo 23 (aportaciones y subsidios), 25% recursos estatales y 15% donaciones de la iniciativa privada. “Desarrollo, el objetivo de Ciudades Rurales Sustentables: gobierno de Chiapas”, La Jornada, 1 septiembre de 2009, p.29 (citado en Pickard, 2012:11)

Por lo que construir nuevas ciudades rurales parece no funcionar, ya que no solo se atenta contra el medio ambiente donde se edificará la nueva ciudad, sino que se afecta todo un sistema económico, social y cultural; que al final del día llega a convertirse en un conflicto político.

En este sentido, la política social que se implementó con la estrategia de concentrar y reubicar a la población rural dispersa, con la intención de mejorar la calidad de vida sus habitantes no ha tenido los resultados esperados; ya que muchas de las acciones que se implementaron no han funcionado, como es el caso de los sistemas de producción cuya infraestructura está abandonada, debido a que no hubo un planteamiento económico basado en las potencialidades del sitio, sino más bien se sembraron infraestructuras micro empresariales que tuvieron corta vida¹⁵⁸. En el esquema 15 se puede resumir los elementos que dieron origen a estas ciudades rurales sustentables.

Esquema 15
El origen de las Ciudades Rurales Sustentables



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan maestro de las Ciudades Rurales e investigación de campo.

¹⁵⁸ Información obtenida de entrevista con investigadores y académicos de la UNACH.

4.1.4 Marco Jurídico de las CRS

Las Ciudades Rurales Sustentables son el producto de una política pública de enfoque social, que se instrumenta a partir de un programa de ordenamiento territorial cuyo objetivo es concentrar aquellas localidades dispersas (menores a 100 habitantes) o que estén asentadas en zonas de riesgo en el estado de Chiapas. Bajo el supuesto de que la concentración de la población rural en las Ciudades Rurales Sustentables, permitiría mejorar las condiciones de vida de estos habitantes a partir del cumplimiento de los Objetivos del Milenio¹⁵⁹.

Si traducimos esto en acciones, bajo la idea de mejorar las condiciones de vida de los habitantes marginados y dispersos, concentrándolos para dotarlos de una vivienda digna con los servicios elementales (agua, luz y drenaje), así como equipamientos para la salud, la educación, comercio y algunas pequeñas industrias, se cubren varios de los indicadores para mejorar la calidad de vida de las personas cuyos objetivos vienen marcados por la ONU.

Así mismo, existe una coincidencia con el documento denominado Hacia una Nueva Geografía Económica emitida por el Banco Mundial (2009), donde se hace mención que es a partir de la integración económica como se está dando el desarrollo, bajo tres principios fundamentales: mayores densidades, menores distancias y menos divisiones. *“Estos mismos principios pueden reorientar también el debate sobre el desarrollo territorial o regional. Las herramientas de la geografía pueden determinar qué lugares son pobres —las zonas rezagadas— y dónde vive la mayoría de la población pobre” (BM, 2009: X)*. Por lo que argumenta el papel que deben tomar los gobiernos para replantear políticas que permitan dicha integración y con ello reducir la pobreza: *“Las zonas atrasadas tienen una cosa en común: están económicamente alejadas de los lugares que gozan de buenas condiciones de vida” (BM, 2009: XII)*.

En este sentido y siguiendo con las políticas internacionales, el proyecto se institucionaliza con su inclusión dentro del Plan de Desarrollo Solidario implementado por el gobierno de Juan Sabines (2007-2012). Siendo uno de sus objetivos marcados en dicho documento: *“Generar una política de desarrollo social que incida en la dispersión poblacional de las comunidades chiapanecas y mejore la calidad de vida de sus habitantes a través de la creación de ciudades rurales” (PDCHS, 2007:15)*. En donde se menciona que la dispersión genera pobreza, por lo tanto se debe erradicar a partir de un planteamiento estratégico de ordenamiento territorial, que son las llamadas ciudades rurales sustentables. Para su legitimación fue necesario la creación de la ley de Ciudades Rurales Sustentables la cual fue publicada el 7 de enero de 2009, y cuyo objetivo está definido en el artículo primero que dice: *“Las disposiciones*

¹⁵⁹ Los objetivos del Milenio son: 1.-Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2.-Lograr la enseñanza primaria universal, 3.- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, 4.-Reducir la mortalidad de los niños menores a 5 años, 5.- Mejorar la salud materna, 6.- Combatir el VIH/SID, la Malaria y otras enfermedades, 7.- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, 8.-fomentar la alianza mundial sobre el desarrollo. Consultado en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/beyond2015-news.shtml>

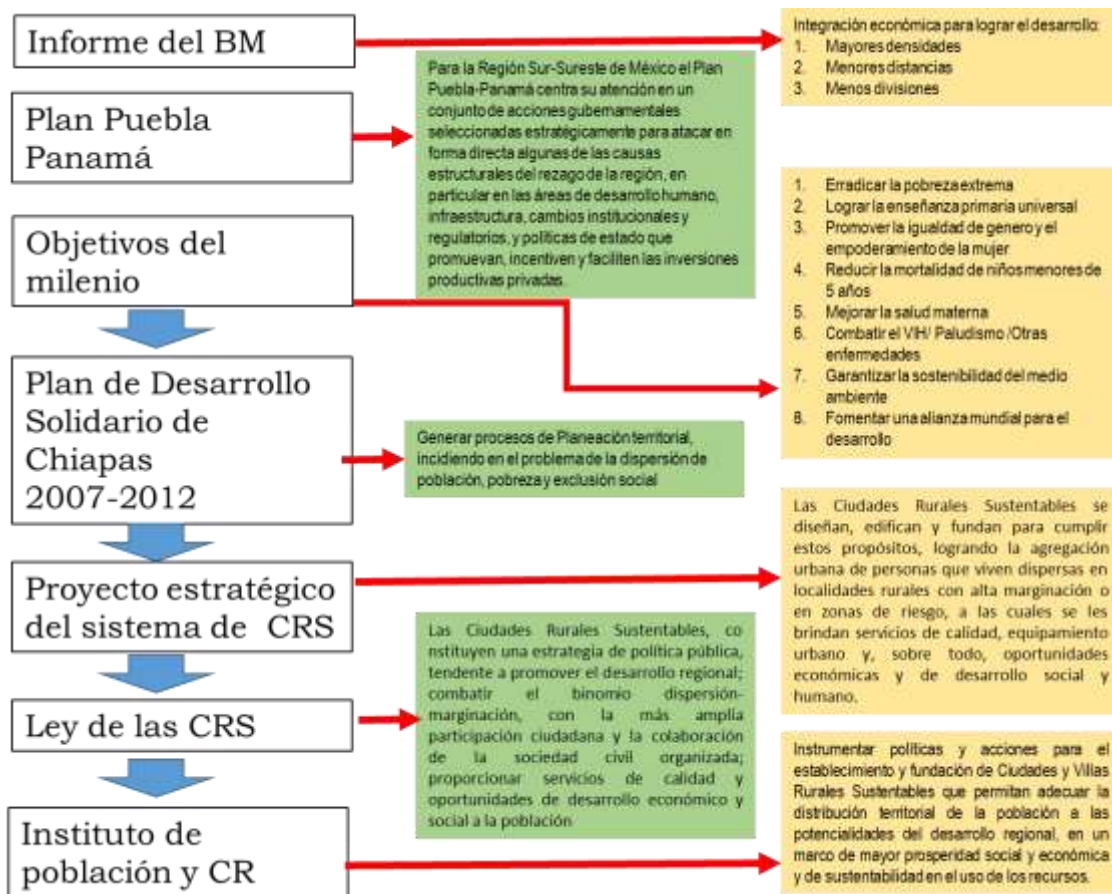
de esta Ley son de observancia general e interés social y tienen por objeto combatir la dispersión de los asentamientos humanos, acercar los servicios básicos a un mayor número de personas que habitan en las zonas rurales, así como propiciar las condiciones que permitan el desarrollo económico sustentable y las actividades productivas propias de la región, elevar la calidad de vida y los índices de desarrollo humano” (LCRS, 2010:1)

Siendo así que se crea el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables el cual es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda mediante, según el decreto no. 197 publicado en el Periódico Oficial No. 097 de fecha 05 de junio del 2008. Posteriormente Instituto de Población y Ciudades Rurales, el cual se encarga de...*“Crear un subsistema de Ciudades y Villas Rurales Sustentables en el Estado de Chiapas que favorezca la concentración de familias que habitan en localidades dispersas y en zonas de riesgo y que, además, permita la dotación de servicios básicos y la generación de alternativas económicas y productivas con empleos dignos y remunerados para la población” (IPCR, 2015: s/pág.).*

En este sentido, la misión del Instituto va encaminada a generar políticas y acciones para impulsar el desarrollo y la consolidación de las ciudades y villas sustentables, bajo un mejor manejo de los recursos. *“Instrumentar políticas y acciones para el establecimiento y fundación de Ciudades y Villas Rurales Sustentables que permitan adecuar la distribución territorial de la población a las potencialidades del desarrollo regional, en un marco de mayor prosperidad social y económica y de sustentabilidad en el uso de los recursos” (idem)*

Tal como podemos observar en el esquema 16 en la pág. 162, donde se indica el instrumento jurídico que sustenta la fundación de estas Ciudades Rurales Sustentables:

Esquema 16 Interpretación del Marco Jurídico de las Ciudades Rurales Sustentables



Fuente: Elaboración propia con base al Plan Maestro de las CRS (2008), Pickard (2012) e información de campo.

Por lo tanto, el proyecto de Ciudades Rurales Sustentables se institucionalizó como un programa estatal para abatir la dispersión, pobreza y marginación de la población de las distintas regiones del estado de Chiapas, bajo un **modelo de ordenamiento territorial concentrado**, en donde las ciudades rurales sustentables serían la clave para lograr el desarrollo.

Sin embargo, el proyecto de las CRS no funcionó como se esperaba, puesto que parte de la población reubicada optó por abandonar su vivienda, venderla, o en su defecto, quedarse con ella dejando a su hijos y esposa en el nuevo poblado para que aprovechen los beneficios que este asentamiento nuevo ofrece como la vivienda, escuelas, centro de salud y algunos comercios. Lo cual resulta preocupante, porque no se resolvió el problema y se hizo una fuerte inversión, en donde participó el gobierno federal, el gobierno del estado y la iniciativa privada. *“En 2009, para la construcción del Nuevo Juan de Grijalva, el 60% fueron recursos federales, 25% recursos estatales y 15% fueron donados por la iniciativa privada” (Pickard, 2012:11).*

Sin duda, la participación que se tuvo para la construcción de la primera ciudad rural Nuevo Juan de Grijalva, no se compara con la de las otras ciudades rurales, en ella se dotó de mayor infraestructura productiva, equipamientos y medios de comunicación, los cuales desempeñaron un papel clave para promover el marketing del proyecto. Jesper durante su investigación de campo en la ciudad rural de Santiago El Pinar, concluyó que *“esta no había sido pensada para los habitantes de Santiago, sino para un público en otro lugar, como si fuera una ciudad del espectáculo, un fetiche enorme, una ciudad de la imagen-pero una imagen disputada entre funcionarios del gobierno, académicos y ONG’s, activistas, medios y habitantes”* (Jesper, 2012:20).

En la fase de proyecto de esta primera ciudad rural, se contó con el apoyo de los investigadores de la Universidad Autónoma de Chiapas, quienes formularon los referentes para el plan maestro¹⁶⁰ (el cual nunca fue integrado para ser la guía y el ordenador de las intervenciones). *“Los referentes para la formulación del plan maestro, es el resultado de la discusión académica y el compromiso de la Universidad Autónoma de Chiapas con el desarrollo y la superación de los rezagos de la entidad. Su elaboración obedece a la imperiosa necesidad de aportar directrices que contribuyan a abordar de manera holística y sistémica las diversas causas que originan la pobreza, marginación y la dispersión poblacional, así como facilitar el diseño de políticas públicas que atiendan a sus efectos y garanticen el desarrollo de las regiones”* (UNACH, 2008: s/pág.).

Así el proyecto de vivienda y de poblado de Nuevo Juan de Grijalva al final sufrió algunas modificaciones por parte de las autoridades correspondientes; mientras que las otras tres ciudades fueron construidas bajo otras características y circunstancias que mencionaremos más adelante. Como podemos apreciar, el aparato institucional que sostiene al programa de las Ciudades Rurales es un buen ejemplo de planeación territorial, dónde se construyó todo un instrumento para su gestión y llevar a cabo la reubicación de nuevos poblados.

Según Domínguez, esta tendencia acerca del desplazamiento¹⁶¹ de población a partir de proyectos de desarrollo, coincide con la ausencia de medidas e instrumentos de política pública que atiendan el problema de manera integral y responsable en la práctica. *“la atención responsable al problema de los desplazamientos forzados por proyectos de desarrollo, requiere una transformación radical de los procesos de decisión... la estrategia más común en la historia de la región ha consistido en sacar los proyectos rápidamente, sin consultar a los desplazados y sin ninguna consideración sobre sus derechos humanos”* (Domínguez, 2014:39).

¹⁶⁰ “La idea era tener un Plan Maestro rector que definiera que eran las CRS, los criterios para su construcción y su proyección en el tiempo. Cada Ciudad debería tener su propio proyecto elaborado en coordinación y colaboración entre todos los involucrados” (entrevista a Académico)

¹⁶¹ El término de desplazamiento hace referencia al inicio del proceso de la reubicación y que generalmente no es considerado dentro de ningún aparato legal.

Por lo tanto, el desplazamiento no debe ser el origen para lograr el desarrollo, ya que se genera un problema dentro de otro, lo que resulta un proceso lento y tedioso tanto para los promotores como para los desplazados, que si no se hace de manera responsable puede convertirse en un problema social. Aunque la ley de Ciudades Rurales Sustentables destina el capítulo IV para el caso de las reubicaciones, este sólo se centra en la gestión para la asignación y determinación de los bienes inmuebles, y no toca el proceso de adaptación social que tiene que llevarse a cabo durante y después de la reubicación.

“Tampoco considera cuales van a ser la o las actividades económicas que permitirán la sostenibilidad de la vida y permitirán la integración regional y la atracción de otras familias que se muevan buscando mejorar su vida. Hay otra carencia, no se previó el crecimiento de la ciudad rural, hacia donde y como, ya que aunque no lleguen nuevas familias las que viven ahí, crecen y se reproducen (y mueren, tampoco hay panteón)” (entrevista a investigador de la UNACH)

El artículo 41 de esta ley establece: *“Tratándose de los supuestos de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 6, o en caso de riesgos, desastres, seguridad o sanidad, procederá el reacomodo o desplazamiento de los habitantes de comunidades, de sus posesiones, a los predios en donde se constituirán las Ciudades Rurales Sustentables”*. Así queda comprendido que las Ciudades Rurales Sustentables están encuadradas dentro de un marco jurídico perfectamente delimitado para lograr intervenir el territorio rural bajo una estrategia de reacomodo y concentración de pequeñas localidades dispersas, cuyo fin es promover el desarrollo, aunque este último también se encuentra delimitado por dicha ley. *“Artículo 50.- El desarrollo de las Ciudades Rurales Sustentables, estará prioritariamente enfocado a fomentar las actividades productivas, de construcción de vivienda y servicios básicos de la región en que se constituyan.”*

Por lo tanto, la promoción del desarrollo queda a disposición del ejecutivo estatal y municipal, lo cual limita a sus habitantes a tomar decisiones sin antes ser avaladas por las autoridades correspondientes y estas además deberán estar comprendidas dentro los apartados ya establecidos en la ley. *“Artículo 49.- El Poder Ejecutivo y los Municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado.”*

Es así que todas las acciones que se quieran realizar dentro de lo que se refiere a la Ciudad Rural, tanto en participación, desarrollo, construcción, usos de suelo, crecimiento y mejoramiento, deben estar sujetas a lo que marca dicha ley y al aval del poder ejecutivo y el municipio. Lo cual resulta cuestionable ya que atenta contra la misma constitución política de nuestro país, específicamente el artículo 2° inciso A referente a los derechos de los pueblos indígenas, que dice: *“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”

Lo que sí es un hecho es que las Ciudades Rurales Sustentables no han florecido como se esperaba, sino por el contrario están provocando otros problemas como desintegración familiar, delincuencia, vandalismo y alcoholismo, que a la larga repercutirá en los niveles de la calidad de vida de estas personas. Esto pareciera haber causado malestar más que bienestar a sus habitantes, lo cual resulta contradictorio para muchos de nosotros, después de analizar todo el soporte jurídico que las sustenta y el beneficio material a lo que se han hecho acreedores sus habitantes.

El problema muchas veces de los programas radica ahí en las cosas materiales y no en las intangibles que dan vida a una comunidad rural, insertándolos en un medio ajeno a su cultura y economía. Tampoco se consideró que el acompañamiento, asesoría y capacitación en aspectos, productivos, de comercialización, de organización, de administración y de convivencia debiera haber sido más puntual y mayor tiempo hasta lograr que los cambios fueran asimilados e implantados bajo la vida cotidiana. Al final se volvieron puntos de desencuentro y fractura social¹⁶².

“La felicidad nace y se reproduce en la posesión de los bienes materiales que indican dignidad; alcanza hoy a muchos sectores sociales y se la presenta discursivamente como el éxito del sistema capitalista” (Joselevich en Aguilar, 2013:147). Entonces las condiciones de bienestar para una población rural no necesariamente son igual que para una población urbana, que fomenta sus bases en una política de mercado, mientras que la primera sienta sus bases en la sociedad y su entorno natural¹⁶³.

Por lo tanto, ¿Cuáles son los argumentos de la población reubicada en las Ciudades Rurales para abandonar sus viviendas? Algunos de los argumentos que podemos mencionar son con base a entrevistas a los habitantes de estas Ciudades Rurales son:

- Están alejados de sus tierras productivas
- No hay empleo
- Su forma de vida, la cultura y sus costumbres son distintas a la que se pretende fomentar.
- El tamaño, diseño y los materiales de la vivienda no son los adecuados para sus necesidades
- No tienen los suficientes recursos para pagar los servicios urbanos que ofrecen las CRS

Algunos autores como Pickard, Wilson, Jesper, Hernández afirman que el proyecto de las Ciudades Rurales Sustentables tiene un fin económico, con la explotación de los recursos naturales, y la liberación de tierras para la instalación de empresas transnacionales, perdiéndose con ello el valor

¹⁶² Información obtenida de entrevista a investigador de la UNACH.

¹⁶³ Véase a el artículo “Bienestar vs Buen vivir” de Camila Joselevich, en Aguilar (2013:151).

social que la población desplazada le da a sus tierras. *“La construcción de Ciudades Rurales pretende imponer un ordenamiento territorial que, por un lado, libere extensas áreas de tierra para su aprovechamiento por parte de empresas de todo tipo, y por el otro, concentre a la población en centros poblacionales, donde los habitantes ya no se dediquen más a sus actividades campesinas tradicionales sino que se conviertan en mano de obra para dichas empresas”* (Zunino, 2008:s/pág.).

Esta argumentación pareciera ser válida cuando analizamos la ley que sustenta a las ciudades rurales en cuanto da pie a la desocupación habitacional de sus tierras y la falta de apoyos para los que decidan no ir a vivir a la ciudad rural. En el artículo segundo inciso X, XI y XIII de la misma ley se argumenta sobre el uso y destino de sus tierras para promover el desarrollo, la cual dice al pie:

X. La identificación de recursos naturales y la potencialidad productiva, turística y socioeconómica que condicionan las oportunidades para el desarrollo, a través de programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo.

XI. La promoción y desarrollo de programas y proyectos tendentes a impulsar en el Estado, acciones empresariales e institucionales de fomento al establecimiento de Ciudades Rurales Sustentables.

XIII. La celebración de convenios con la Federación, otras Entidades Federativas, municipios, personas públicas y privadas, nacionales e internacionales, con el propósito de intermediación o aportación de bienes y recursos para el establecimiento, construcción, conservación, mejoramiento y desarrollo de las Ciudades Rurales Sustentables (Ley de las CRS para Chiapas, 2009)

Analizando en este sentido que siendo la tierra el principal bien que la población rural tiene para su subsistencia, es además un bien natural que debe ser conservado para mantener el equilibrio ecológico, ya que cualquiera que fuese la intervención siempre dejará un impacto en el medio que lo habita. Lo que nos hace pensar ¿Para quién esta implementada dicha política pública?, ¿Dónde queda el propósito social de esta iniciativa, cuando se está atentando con su autonomía? ¿Cómo se intenta impulsar el desarrollo de estas ciudades rurales sino se ha tomado en cuenta la participación de la población para la puesta en marcha de los proyectos productivos? Y en todo caso si se fomenta la inversión privada ¿hacia quien iría dirigido el beneficio?

Para concluir decimos que, el programa de las ciudades rurales es un proyecto innovador, que crea las condiciones institucionales para reubicar a la población rural dispersa o en riesgo, bajo el cumplimiento de los indicadores establecidos por las organizacionales para mejorar las condiciones de habitabilidad de estos habitantes, pero no con ello se mejoró la calidad de vida de las personas, ya que sin empleo y lejos de sus tierras productivas estos efectos se revierten. Por lo que resumimos que la pobreza y marginación de las localidades dispersas no se combatirá a partir de la reubicación de las mismas, sino existe un **programa integral** que las contemple no solo territorialmente sino también económica y socialmente, que promueva la participación de los habitantes en la toma de decisiones para garantizar un modelo más incluyente, y que se incluyan mecanismos de apropiación de los programas propuestos, sobre todo de complementariedad en las actividades económicas (capacitación de actores locales).

Según entrevista realizada a un investigador de la UNACH nos argumenta: *“Se deben analizar las experiencias ya que hay aspectos positivos y negativos. La primera CRS fue un experimento que por falta de planeación y coordinación de los actores involucrados y las acciones realizadas es un compendio de lecciones, muy costoso; la segunda en Santiago el Pinar se trató de economizar en dinero y en tiempo, no hubo coordinación ni participación social y el resultado fue desastroso. La tercera y cuarta trataron de mejorar y lo lograron en algunos aspectos. Sin duda ahí hay cuatro casos para seguir analizando y estudiando”.*

Así mismo, argumentamos que la política internacional va encaminada a promover el desarrollo a partir de un modelo económico, bajo el objetivo de mejorar las condiciones de la calidad de vida de las personas, el problema está en que la intervención del territorio debe ser diferenciada tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Por otro lado, en materia de asentamientos humanos nuestra legislación ha sido rebasada ante los acontecimientos sociales, políticos, económicos y ambientales en los que estamos inmersos y las formas de intervención deben ser más específicas y adaptarse a los nuevos tiempos, de lo contrario seguiremos reproduciendo un modelo que más que beneficiar a la población está beneficiando a otros intereses.

4.1.5 Características sociales, económicas, culturales y urbanas de las CRS

Las ciudades rurales sustentables son únicas en el mundo. Son asentamientos humanos semirurales diferentes entre sí, por lo que las analizaremos con base en las dimensiones propuestas en el modelo de potencialidad territorial, lo sociocultural, lo económico y lo ambiental. Iniciando el análisis en orden cronológico conforme fueron creadas:

a) Nuevo Juan de Grijalva

Su origen parte de un desastre, provocado por un fenómeno meteorológico ocurrido entre los meses de octubre y noviembre de 2007, lo cual ocasionó el desgajamiento de un cerro que sepultó a la comunidad ejidal de Juan de Grijalva¹⁶⁴. *“Debido a las intensas lluvias registradas por los frentes fríos 2 y 4, en los meses de octubre y noviembre de 2007, diversas comunidades localizadas en la zona norte de Chiapas y del vecino estado de Tabasco, se vieron afectadas. El incremento de humedad originó el deslizamiento de un gran macizo de tierra, precipitándose sobre el cauce del Río Grijalva en la zona del embalse de las Peñitas”.* (UNACH, 2008:7)

En atención inmediata al desastre, el gobierno del estado, convocó por medio del Instituto de Vivienda a la Universidad Autónoma de Chiapas, a sumarse a la atención del desastre y apoyar a las comunidades afectadas, para que sus investigadores desarrollaran propuestas de vivienda y diseño de poblado y atender con ello la demanda. Esto precipitó los trabajos de planeación que ya se tenían considerados para la estrategia de reordenamiento territorial, pero debido a este fenómeno, el proceso se aceleró en respuesta a la situación problemática.

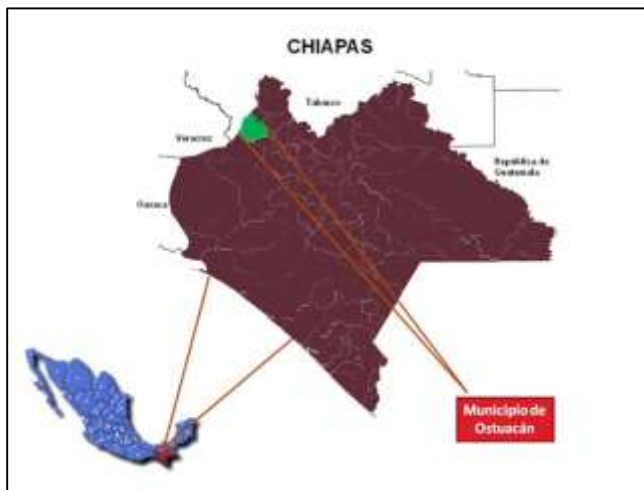
¹⁶⁴ Consultado en Diseño Urbano y Vivienda “Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan de Grijalva”, UNACH, 2008.

La tensión que generó este fenómeno permitió la atención del gobierno federal, las asociaciones civiles y la iniciativa privada, quienes participaron activamente en la promoción, difusión y colaboración no sólo de Nuevo Juan de Grijalva sino del programa de las Ciudades Rurales Sustentables.

Es así como la primer Ciudad Rural Sustentable se construyó y conceptualizó...*“La intención de generar un espacio de carácter urbano, que en estricto apego a la normatividad vigente cumpla con el acondicionamiento de todo nuevo centro de población, debe establecerse en predios susceptibles de aprovechamiento urbano, y garantizar, el impulso del desarrollo integral con calidad y prever el fortalecimiento institucional a través de equipamiento, infraestructura, servicios y usos de suelo necesarios para la población beneficiada”* (UNACH, 2008:9)

Nuevo Juan de Grijalva es la primera ciudad rural que se construyó en el estado de Chiapas en el año de 2009¹⁶⁵ su construcción demoró cerca de tres años después de ocurrido el desastre inaugurándose en el 2010, pertenece al municipio de Ostucacán, y está en la región norte del Estado (véase mapa 9). Se encuentra a 320 msnm lo que le permite tener un clima cálido húmedo.

Mapa 9
Localización de Nuevo Juan de Grijalva



Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

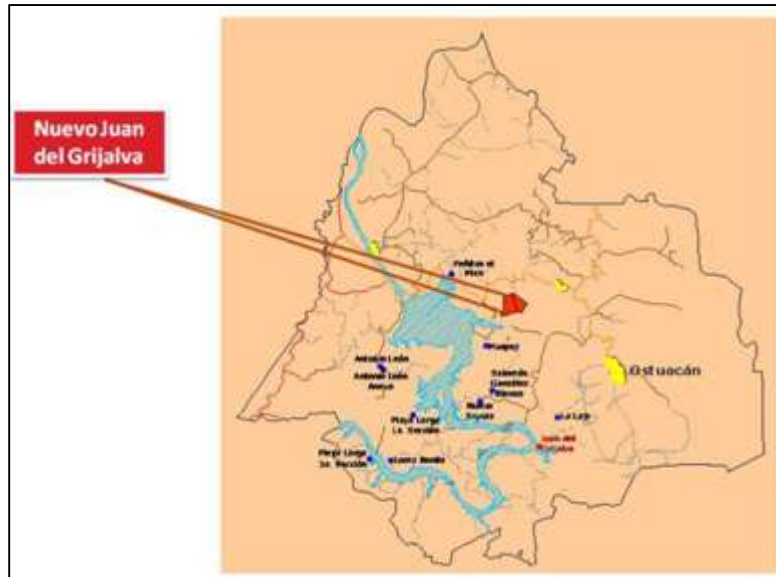
Esta Ciudad Rural contaba con una población inicial de 1,704 habitantes, hasta el 2015, por lo que la sitúa en la segunda ciudad más importante en relación a su tamaño en comparación con las otras CRS. Alberga a los habitantes de las comunidades de Juan de Grijalva, Salomón González Blanco, Playa Larga primera y tercera sección, La Laja, Pichucalco antes Muspac, Peñitas el Mico, Antonio León y las rancherías de Loma Bonita y Sayula¹⁶⁶ (véase mapa 10 en la pág. 169).

Bajo una pequeña planicie rodeada de lomeríos la ciudad rural abarca una extensión de 80 hectáreas, 50 destinadas a la zona urbana y 30 para proyectos productivos. Dentro de las 50 hectáreas se albergan 410 lotes de 300 metros con su respectiva vivienda, y el equipamiento urbano.

¹⁶⁵ Véase el número 177 del periódico oficial de la federación, emitido el 24 de julio de 2009, en dónde se marca el decreto sobre la constitución de este nuevo asentamiento humano en el estado de Chiapas.

¹⁶⁶ Datos obtenidos de su decreto de creación, periódico oficial emitido por el gobierno del estado de Chiapas.

Mapa 10 Localidades que integran la ciudad rural de Nuevo Juan de Grijalva



Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

Foto 4 Panorámica de la ciudad rural Nuevo Juan de Grijalva



Foto: EPCHR, noviembre 2015.

En la actualidad la ciudad rural se nota apacible, sin mucho movimiento en sus calles, en ella se puede ver los traspacios de las casas en donde predominan animales domésticos menores como aves y chivos. Nuevo Juan de Grijalva está situada a 15 minutos en auto de la cabecera municipal, y el único transporte que hay es por medio de camionetas, y la frecuencia con la que se trasladan depende de la demanda, lo cual muchas veces y por falta de recursos la población prefiere trasladarse caminando hasta la ciudad rural.

Foto 5
La vivienda y su traspatio



Fotografía: SGC, noviembre 2015.

Con lo que respecta a la vivienda varias de ellas se encuentran solas, muy pocas tienen actividades de traspatio, y algunas de ellas venden abarrotes. Se nota la adaptación de la cocina en el traspatio, y almacenamiento de leña para su fogón. Son muy pocas las viviendas que se encuentran en buenas condiciones ya que les hace falta mantenimiento por parte de sus habitantes.

En cuanto a su equipamiento, se aprecia un abandono de los mismos, principalmente los destinados a las actividades productivas como son la lechería, los invernaderos, la procesadora de café, la ensambladora, así como el templo católico, la torre de comunicaciones y el modulo comercial (véase foto de la 3-8).

Foto 6 y 7
Equipamientos abandonados, minisúper y centro comercial



Fotografía: SGC, noviembre 2015.

Foto 8,9, 10 y 11
Invernadero, Iglesia, Procesadora de Café, Lechería



Foto: EPCHR, noviembre 2015.

Los equipamientos que si están funcionando y están en mejores condiciones físicas son: el centro educativo que alberga el nivel preescolar, primaria, secundaria y bachillerato; el centro de salud y el módulo de vigilancia (véase fotos 9,10 y 11). Los espacios destinados a recreación y deporte como son las canchas y los juegos infantiles se notan deteriorados por falta de mantenimiento, pero también se nota la ausencia de espacios destinados para la cultura y la convivencia familiar.

Foto 12,13 y 14
Centro de salud, carpintería y módulo de servicios educativos CEBCH



Foto: EPCHR, noviembre 2015.

Foto 15 y 16

Espacios destinados para la recreación y el deporte en la Ciudad Rural Nuevo Juan de Grijalva



Foto: EPCHR, noviembre 2015.

El diseño urbano de esta ciudad rural responde a un modelo híbrido entre lo urbano y lo rural, creando un paradigma en la forma de como concebir a la ciudad y dentro de la teoría urbana. Su organización espacial no es como conceptualmente conocemos a la ciudad o asentamiento tradicional, que parte de un centro de actividades, en el cual se promueve la concentración de la población y se asientan los edificios del poder.

La ciudad rural Nuevo Juan de Grijalva más bien parte de la idea de... *“El diseño urbano estará basado en nodos de actividad humana: habitacional, trabajo, recreación, comercio, religión, etc., cuyas interconexiones conformaran una red urbana”* (UNACH, 2008:10). Es por ello que en la ciudad no existe un espacio destinado para la convivencia social, sino que más bien se ve sectorizado en relación a las distintas identidades y culturas que ahí se mezclaron. Por lo que su diseño no promueve la interrelación entre sus habitantes.

b) Santiago El Pinar

Ubicada a un costado de la cabecera municipal en la región de los altos a 1680 msnm, Santiago del Pinar fue la segunda ciudad que se construyó como parte del plan estratégico de Ciudades Rurales Sustentables, en el año 2011. *“Su origen surge como resultado de una problemática de naturaleza social y territorial”* (García, 2014:13). Este asentamiento parte de la concentración de localidades indígenas dispersas en un territorio de bajas condiciones de habitabilidad, además de estar localizada en zonas de alto riesgo. Santiago tiene un clima frío en invierno y semicálido con lluvias el resto del año, con topografía abrupta en la zona de reubicación, a existente, en el cual se construyeron 115 viviendas en predios nuevos, mientras que se mejoraron 489 viviendas ya existentes¹⁶⁷, su extensión abarca 38.3 hectáreas (véase foto 17 pág. 174).

¹⁶⁷Página oficial del Instituto de población y ciudades rurales, en <http://www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/santiago-el-pinar>

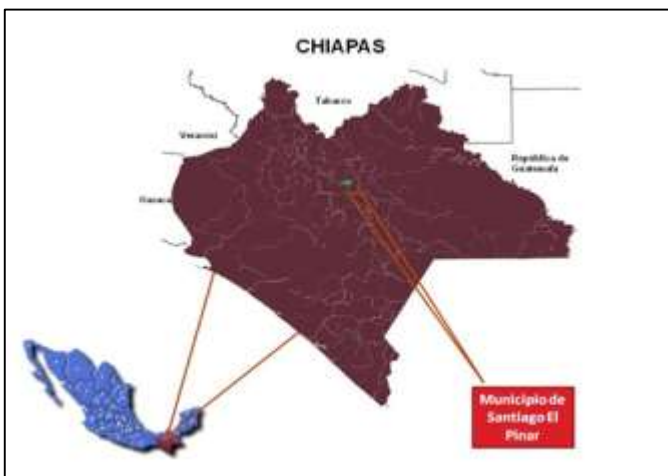
Foto 17
Vista Panorámica de Santiago del Pinar



Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

Su localización está a 87.9 km de la capital del estado, y forma parte de lo que sería una extensión de la cabecera municipal del mismo nombre, se encuentra a 2 horas de tiempo de Tuxtla, según las condiciones del camino, y a una hora de San Cristóbal, en auto propio y un poco más si es en transporte colectivo (Véase mapa 11).

Mapa 11
Localización de Santiago del Pinar, Chiapas

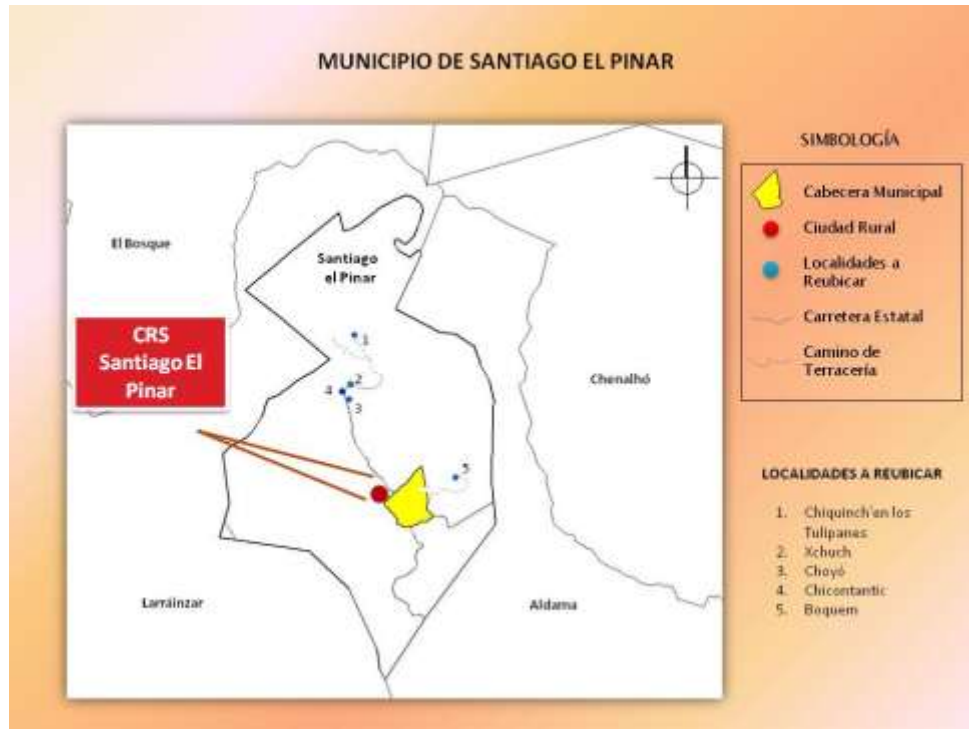


Cuenta con 3,245¹⁶⁸ habitantes, de los cuales 507 son reubicados provenientes de las localidades de Chiquinch en los Tulipanes, Xchuh, Choyó, Chincontantic y Boquem, mientras que el resto lo conforma la cabecera municipal (véase mapa 12, pág. 175).

Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

¹⁶⁸ Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Mapa 12
Localidades que comprenden la Ciudad Rural de Santiago El Pinar



Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

Esta ciudad rural, rompe con los esquemas planteados inicialmente por la primera ciudad rural, tanto en concepto como en el diseño de sus espacios urbano arquitectónicos (véase foto 18).

Foto 18
La vivienda sin traspatio de Santiago El Pinar



Fotografía: glasgowchiapassolidaritygroup.wordpress.com en <https://www.cronicaambiental.com.mx/nacional/santiago-el-pinar-chiapas-el-fantasma-de-una-ciudad-rural-sustentable/>

El proyecto urbano fue desarrollado en un lomerío con fuertes pendientes, en donde la vivienda se desplanta por medio de un entarimado de madera elevado del terreno natural, lo cual imposibilita su integración con la vivienda y el traspatio. *“La ubicación y forma de construcción de la vivienda demuestran lo poco redituable de la inversión; son casas semiconstruidas de no más de 25 metros cuadrados, en un terreno cerril, lo que indica que en época de lluvias es complicado vivir ahí” (Camacho en Aguilar, 2013:189)*

La vivienda de Santiago ha sido abandonada en gran parte debido a que no se pueden desarrollar actividades productivas ni de traspatio, los materiales con los que están hechos son muy frágiles a base de tambor de madera, lo cual no permite el uso del fogón en la cocina elemento indispensable en la vida del habitante rural. *“Las personas beneficiadas no pretenden utilizarlas, debido a tienen donde vivir y consideran que esas casa no son para la vida rural, son familias que tienen más de cinco miembros en promedio, lo que hicieron fue llevarse lo que les servía de las casas para la cabecera o a su comunidad” (ídem)*

Foto 19 y 20
La vivienda de Santiago El Pinar



Fotos: <http://escrutiniopublico.blogspot.mx/2012/03/el-verdadero-rostro-de-la-ciudad-rural.html> y <http://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2014/10/santiago-el-pinar-el-fraude-de-las-ciudades-rurales-en-chiapas/>

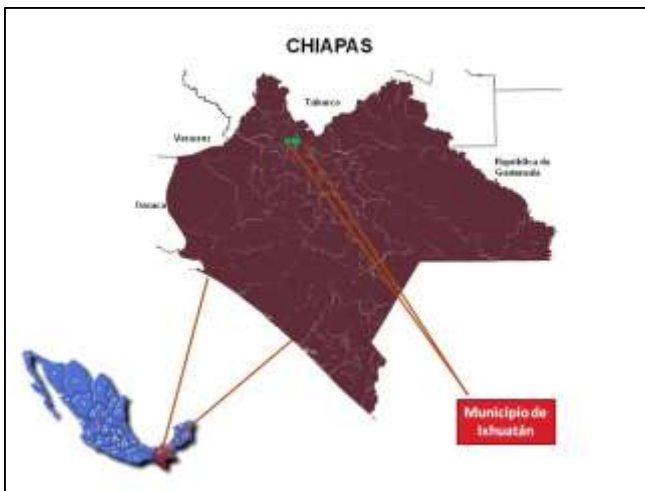
Los equipamientos con los que cuenta son: un centro de salud, casa de maestros, jardín de niños, biblioteca pública, sala audiovisual, servicio postal, cuartel de policía, casa ejidal, cuartel de policía, módulo de vigilancia, comandancia, presidencia municipal, hostel, 4 agencias municipales, juzgado de paz, 5 súper Chiapas, 2 corredores comerciales, clínica médica, centro de educación básica (CEBECH), Centro de desarrollo comunitario, Centro de asistencia infantil comunitario. Además de los equipamientos para el desarrollo de actividades productivas como Granjas Avícolas, Acopio de café, ensambladora e invernaderos, aunque en realidad ya no están en funcionamiento y al igual que muchos de sus equipamientos están en el abandono.

“Los centros de producción agrícola y los proyectos de empresa planeados por el gobierno resultaron un fracaso económico y no proporcionaban empleos bien remunerados para los habitantes” (consultado en <https://www.cronicaambiental.com.mx/nacional/santiago-el-pinar-chiapas-el-fantasma-de-una-ciudad-rural-sustentable/>) Esta ciudad rural más que ciudad es una extensión de la cabecera municipal, la cual se benefició por un lado de la reubicación de estas localidades indígenas, ya que se pudo dotar del equipamiento necesario para toda la localidad, así como la remodelación de otros que ya estaban en la comunidad.

c) Ixhuatán

Esta ciudad está situada en la región norte del estado de Chiapas, a una altura sobre el nivel del mar de 674 metros, por lo que tiene un clima cálido húmedo con lluvias todo el año. Se localiza a 160 km de distancia de la capital estatal, y a 1.5 km de la cabecera municipal, el tiempo estimado de recorrido es de 4 a 5 horas viniendo desde Tuxtla, porque no existe un transporte directo que lleve hasta ahí (véase mapa 13).

Mapa 13
Localización de Ixhuatán



Fundada el 29 de noviembre de 2012, Ixhuatán se localiza junto a la cabecera municipal del mismo nombre, cuenta con 3,621 habitantes¹⁶⁹, de los cuales 1,671 fueron los habitantes reubicados de 14 localidades y ranchería. Tiene una extensión de 51 hectáreas en donde se construyeron 379 viviendas en lotes de 300 m².

Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

Bajo un ordenamiento reticular irregular, el asentamiento se extiende sobre un lomerío con pendientes pronunciadas, superior en algunos casos al 25%. Su forma retoma nuevamente la idea de la primera ciudad rural, bajo un proyecto similar de vivienda y de poblado. Solo que aquí se aprecian más espacios para la convivencia social, como plazoletas con sus quioscos al centro y algunos equipamientos que se concentran a su alrededor (véase foto 21, pág. 178).

¹⁶⁹ Censo de población y vivienda, INEGI 2010.

Foto 21
Vista Panorámica de la CRS de Ixhuatán



Fotografía: EPCHR, mayo 2016.

Al igual que en las otras dos ciudades rurales, mucho de su equipamiento se encuentra abandonado y en mal estado, además de que aquí no hay instalaciones para fomentar las actividades productivas, más que el traspatio en la vivienda y uno que otro espacio destinado para el comercio, los cuales también se encuentran abandonados. Se nota un poco de más movimiento en algunas calles, pero el resto del poblado esta desolado (visita de campo realizada en mayo de 2016).

La distribución de los equipamientos deportivos y recreativos se hace por sectores (los sectores lo conforman los distritos poblados reubicados), así que se pueden apreciar dos canchas de usos múltiples techados, así como dos plazoletas y dos áreas de juegos infantiles que se encuentran en mal estado. Una de las canchas deportivas está siendo utilizada adaptada como escuela primaria a falta de instalaciones para este servicio educativo.

Durante algunas entrevistas a los habitantes de esta ciudad rural, se notó que hay cierta rivalidad entre los habitantes de un sector y otro, por lo que evitan usar las instalaciones que no corresponden a su sector, lo que nos indica que no hay una convivencia entre ellos, y el diseño mismo, nos lleva a una sectorización social, aunado a la falta de programas sociales que permitan integrar a esta población reubicada.

Fotos 22,23 y 24
Estado actual del equipamiento e infraestructura de Ixhuatán.



Fotografía: EPCH, mayo 2016.

Otros de los equipamientos con que cuenta la ciudad rural son: dos templos religiosos, centro de salud con servicios ampliados, jardín de niños, centro de desarrollo comunitario, centro de desarrollo infantil comunitario y algunos comercios. Existen otros pero no pertenecen a la ciudad rural como tal sino más bien a la cabecera del mismo, y no quieren brindar el servicio a los habitantes de la ciudad rural, por lo que tienen que trasladarse a otro centro urbano más cercano.

El centro de salud tiene un servicio deficiente ya que no hay medicinas o los médicos muchas veces no asisten a dar consulta, por lo que sus habitantes tienen que trasladar a Tapilula para recibir el servicio la cual está a 13 minutos de ahí en auto por vía carretera, ya que en la cabecera municipal no les brindan el servicio.

Foto 25 y 26
Templo y Centro de Salud de Ixhuatán



Fotografía: EPCH, mayo 2016.

En el aspecto social existe un rechazo de los habitantes de la cabecera municipal con los de la ciudad rural, ya que argumentan son unos *vándalos*¹⁷⁰, esto debido a que efectivamente existen pequeñas bandas de muchachos jóvenes que de alguna manera inhiben al resto de los habitantes y se han apoderado de algunos espacios públicos de la ciudad rural, los cuales muestran evidencias del daño que se ha ocasionado.

¹⁷⁰ Respuesta que otorgo una habitante de la cabecera municipal durante nuestra visita en mayo de 2016.

Fotografía 27 y 28
Daños ocasionados por vandalismo en Ixhuatán



Fotografía: EPCH, mayo 2016.

Foto 29
Adaptación de salones de clase en cancha deportiva



Fotografía: JMLA, mayo 2016.

Asimismo, se pudo observar que hay problemas de alcoholismo por la ausencia de programas sociales encaminados a motivar y orientar a sus habitantes en el aspecto de la integración, convivencia y la drogadicción. En cuanto a su convivencia con los demás, la ciudad también está dividida en sectores y existen ciertas reglas entre ellos de no usar los espacios de los otros, aunque ya las nuevas generaciones asisten a la escuela y ahí conviven con los demás. Existe una ventaja de esta ciudad rural con respecto a las anteriores y es la conservación de parte de su cultura, ya que el día 30 de mayo sus habitantes festejan a la santísima trinidad, siendo un espacio que les permite la convivencia entre todos sus habitantes.

La ciudad de Ixhuatán, al igual que las otras dos, se percibe sola y con poco movimiento, pocos autos y poca gente, así como los equipamientos en completo abandono. Los habitantes se notan agradecidos con la vivienda pero no con las condiciones bajo las cuales viven, por la falta de algunos servicios. Además de que no hay trabajo, los habitantes tienen que trasladarse caminando a sus ranchos o tierras de labor, las cuales están entre una hasta tres horas de su nuevo hogar, hay transporte pero resulta incosteable para ellos pagarlo, por lo que prefieren quedarse dos o tres días en sus tierras. Dentro de las actividades productivas se desarrolla el comercio al menudeo con pequeños tendajones adaptados a la vivienda, mientras que los comercios destinados para tal fin en su mayoría se encuentran cerrados.

En lo que respecta a las medidas para lograr la conservación del medio ambiente, la ciudad rural de Ixhuatán cuenta con una planta potabilizadora y tratamiento de aguas residuales, así como el alumbrado público por medio de celdas solares, las cuales están en mal estado.

d) Jaltenango

Mapa 14
Sitio de localización de Jaltenango de la Paz

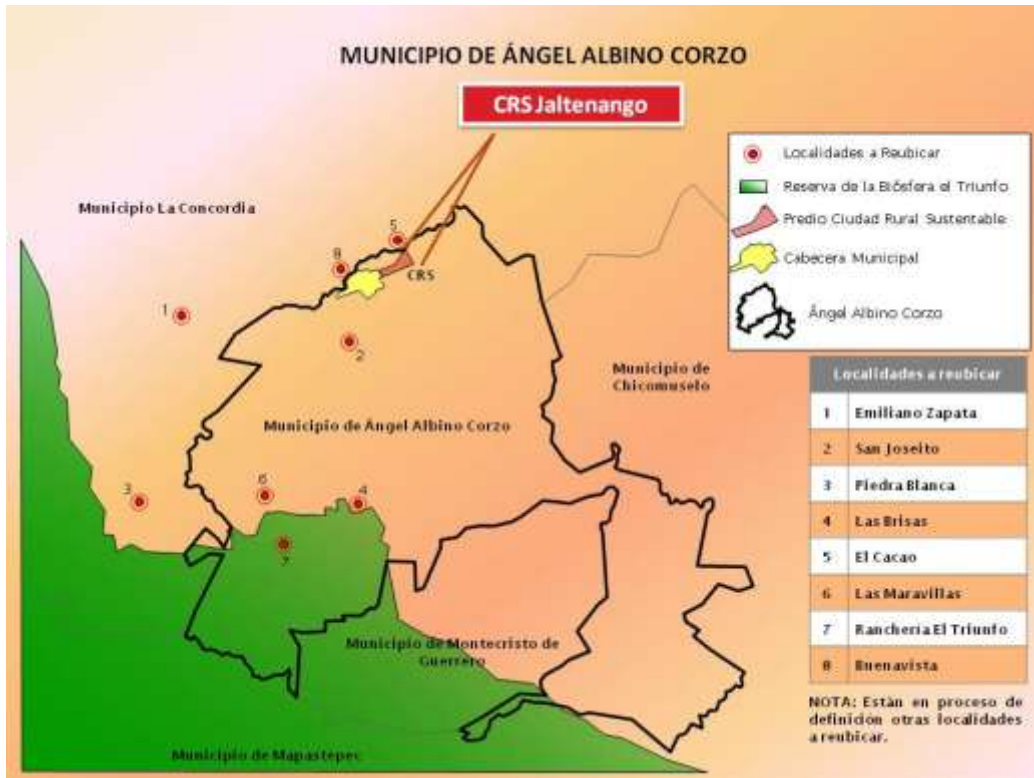


La Ciudad Rural de Jaltenango está ubicada en el municipio de Ángel Albino Corzo, en la región de la frailesca, a 614 metros sobre el nivel del mar, su clima es semicálido húmedo con lluvias en verano y es la cuarta Ciudad Rural Sustentable que se construyó el 6 de diciembre de 2012 (véase mapa 14).

Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

Se localiza al igual que las ciudades anteriores a un costado de la cabecera municipal del mismo nombre, y tiene 2,756 habitantes de ocho localidades que se reubicaron, las cuales son: Emiliano zapata, Piedra Blanca, Las Brisas, El Cacao, Las Maravillas, Ranchería El Triunfo y Buenavista. Que en suma junto con la cabecera municipal llegan a los 10,427¹⁷¹ habitantes, lo cual les permite acceder a tener equipamientos de otro nivel de servicio (véase mapa 15).

Mapa 15
Localidades que conforman la CRS de Jaltenango



Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2015.

En esta ciudad rural se construyeron 625 viviendas en el lote tipo de 300 m², en una extensión de 80 hectáreas, es la que mayor concentración de vivienda tiene en relación al resto de las otras ciudades. La ciudad se extiende sobre una gran planicie que se encuentra en la entrada a la cabecera la cual se conecta con la vía principal de la misma. Su conexión con Tuxtla Gutiérrez es distante, aproximadamente 144.4 km entre carreteras federales y estatales, con un tiempo estimado en transporte público de 4 horas. El tipo de transporte público que hay es autobús o camioneta, la cual sale desde la capital del estado. Las condiciones físicas del camino son aceptables para un desplazamiento rápido en automóvil.

¹⁷¹ Censos de población y vivienda, INEGI 2010.

Foto 30
Vista panorámica de la Ciudad Rural de Jaltenango



Fotografía: EPCHR, mayo 2016.

Foto 31
Acceso a la Ciudad Rural de Jaltenango



Fotografía: EPCHR, mayo 2016.

Jaltenango es la ciudad rural que mejores condiciones tiene para su desarrollo, ya que su integración social y física con la cabecera municipal permite acceder a mejores servicios como internet y teléfono. Más que una ciudad como tal, parece una extensión de la cabecera municipal, como si fuese un desarrollo habitacional de la misma. Solo que concentra el equipamiento nuevo que da servicio no sólo a la ciudad rural sino también a la cabecera municipal. Se tiene una terminal de transporte urbano la cual no estaba en uso hasta el momento, y el manejo de transporte interurbano se realiza por medio de las bicis taxis los cuales son operados por habitantes de esta Ciudad Rural.

Los equipamientos con los que se cuenta para la recreación y la cultura son: templos religiosos, centros vecinales, plaza cívica con quiosco, cafeterías y biblioteca pública. En cuanto a los equipamientos para el desarrollo social tenemos: una clínica rural la cual está en construcción, un centro de educación básica, un centro de desarrollo comunitario, y un centro de desarrollo infantil comunitario.

Foto 32
Vista general del equipamiento de Jaltenango



Fotografía: EPCHR, mayo 2016.

En relación a la dotación de infraestructura productiva a esta ciudad se le destinaron predios para una planta procesadora de miel, modulo apícola, vivero frutícola y planta empacadora de hortofrutícola. Así como granjas avícolas y casas sombra. En lo referente a lo ambiental Jaltenango fue prevista con una planta potabilizadora y alumbrado público con celdas solares.

Foto 33
Vista general del equipamiento de Jaltenango



Siendo Jaltenango la ciudad construida más recientemente, es la mejor conservada y donde se puede ver un ambiente más apacible, y al igual que las anteriores es una ciudad solitaria, en donde solo habitan mujeres, jóvenes y niños que aprovechan su nuevo hogar por los servicios que esta ciudad ofrece, ya que los hombres se van a sus tierras a laborar y no regresan hasta los fines de semana.

Fotografía: EPCHR, mayo 2016.

En conclusión, con base a las entrevistas realizadas a los habitantes y a las visitas hechas a las CRS, podemos decir que las Ciudades Rurales Sustentables, si lograron por una parte mejorar algunas de las necesidades de la población como son la accesibilidad a los servicios públicos (agua, drenaje, electricidad) así como a los servicios de salud y educativos. Pero una de las debilidades de este programa es que se centró más en construir y dotar a la ciudad de infraestructura, que realmente promover su desarrollo, ya que la mayor parte de los equipamientos destinados para fomentar las actividades productivas están cerrados y abandonados.

Por otro lado, el diseño de la vivienda principalmente en Santiago El Pinar, adolece de calidad ya que los materiales con los que fue construida son frágiles y desechables, además de que no responde a las condiciones de vida de la población rural. La cocina y el baño son elementos fundamentales a la hora de diseñar la vivienda rural, y en el caso de estas viviendas no se pensó en el fogón como medio tradicional para la elaboración de sus alimentos, lo cual se puede apreciar en la modificación que han hecho a la misma. *“En realidad no se consideró la cultura ni los hábitos de vida familiar de los tzotziles, para diseñar una vivienda acorde a sus necesidades y costumbres. Se instrumentalizó a los habitantes para propaganda política; se corrompió a los líderes y a la población se le entregaron apoyos adicionales para que dijeran que estaba bien y se tomaran la foto con las autoridades el día de la inauguración. Todos sabían que eso sería un fracaso”* (comentarios de entrevista a investigadores de la UNACH).

Siendo otra de sus debilidades la falta de oportunidades de empleo, y la lejanía de las tierras productivas de sus hogares, los que han decidido quedarse sufren una desintegración de la vida familiar, parecida a la de las grandes ciudades. Esto a su vez está generando otro tipo de conflictos sociales como vandalismo, inseguridad y problemas de alcoholismo.

Así mismo, se observa la falta de cohesión social, de arraigo e identidad comunitaria o colectiva entre los habitantes reubicados en su nuevo asentamiento, falta de apropiación y respeto de los espacios, donde se nota poca participación de ellos en la mejora de sus espacios públicos, los cuales están muy deteriorados por falta de mantenimiento. La ausencia de programas sociales y culturales, que sirvan para rescatar las costumbres y tradiciones de los pueblos originales es algo que debe fomentarse para lograr esa identidad así como para permitir la unidad en las ciudades rurales y con ello fomentar su participación y desarrollo.

4.2 Proceso de gestión para la reubicación y localización de las Ciudades Rurales Sustentables.

El programa de las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas tiene un marco jurídico que las sustenta, y parte de la política internacional cuya influencia se percibe desde su diseño hasta su implementación, cuyo objetivo era erradicar la pobreza y marginación de las comunidades rurales dispersas, además de aquellas que estuvieran en zonas de riesgo.

Es importante señalar que el proyecto de las Ciudades Rurales en Chiapas surgió antes del desastre por iniciativa de la SEDESOL, quien contrató a investigadores de la Universidad Autónoma de Chiapas para la realización de los términos de referencia, definir la metodología, el concepto y los criterios necesarios para la ubicación de esos nuevos centros de población. La estrategia se basó en la teoría de polos de desarrollo¹⁷², relocalizando y concentrando a las pequeñas localidades dispersas y aquellas con altos índices de marginación, donde se les dotaría de los servicios básicos necesarios para mejorar las condiciones de vida de estas personas.

En este sentido, surgen las siguientes interrogantes en relación al tema de la gestión para la reubicación y localización de pequeños asentamientos humanos, ¿Bajo qué principios se reubicaron estos asentamientos humanos?, ¿Cómo se institucionalizó el programa de las Ciudades Rurales? y ¿Quiénes fueron los actores involucrados en la toma de decisiones?

Una vez respondido a las preguntas anteriores, se realizará una evaluación del programa de las Ciudades Rurales mediante el método FODA, considerando las cuatro dimensiones planteadas en el modelo de Potencial de Desarrollo para localidades semirurales, durante tres etapas diferentes del proceso, el ante, durante y pos, con la finalidad de determinar las fortalezas y debilidades del proyecto, y con ello llegar a concluir el análisis.

¹⁷² La teoría de Polos de Desarrollo fue creada en 1955 por Francois Perroux en donde se dice: "Centrada fundamentalmente en el lado de la demanda, parte de la existencia de una unidad de producción localizada de forma exógena (por el azar, por alguna decisión de una autoridad pública o por cualquier otra razón) dentro de una zona económicamente atrasada". Consultado el 05/07/2017 en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2006/arps/1j.htm>

4.2.1 Instrumentos para la Gestión

El estado de Chiapas en México, sin duda es uno de los estados más ricos en recursos naturales y culturales, y esto es parte de su atractivo turístico a nivel internacional. Pero al igual que otras regiones del país, presenta graves problemas de pobreza (69.8%). *“La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, ocho de cada diez chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de cinco pobres por cada diez habitantes”.* (UNACH, 2008:20).

Además de lo anterior, territorialmente se caracteriza por tener una alta dispersión de su población¹⁷³, reflejo de las condiciones topográficas pero también históricas¹⁷⁴ y culturales, que se observan estadísticamente en el predominio de una población rural sobre la urbana 66.88% (véase a mayor detalle en capítulo 4). Por lo tanto, las condiciones de vida de los habitantes no son favorables para tener calidad de vida. Los indicadores de CONEVAL, señalan carencias en servicios básicos, servicios educativos y de la salud, así como viviendas dignas, carencia de alimentos y de seguridad social.

En este sentido, el gobierno del estado de Chiapas (2006-2012) promovió el programa de Ciudades Rurales Sustentables, con la idea de impulsar el desarrollo a partir de concentrar a las localidades dispersas (menores a 100 habitantes) en zonas estratégicas distribuidas dentro del territorio estatal. Debían ser centros de población, alejadas de sus cabeceras municipales y tendrían un rango de atención y beneficio de 21 kilómetros; es decir se buscaba crear nodos de desarrollo, espacios donde se ofreciera trabajo, pero también servicios y vivienda para atraer a las familias dispersas en el territorio. Inicialmente se rechazó la idea de reubicar poblaciones. El desastre natural en Juan de Grijalva en Ostucán aceleró el inicio del Programa sin la maduración y planeación adecuada¹⁷⁵.

“El Congreso de Chiapas adicionó una fracción a la constitución local para elevar a rango constitucional la obligación del titular del Ejecutivo y de los Ayuntamientos, de alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del estado y de los municipios a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU con el fin de mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano en el estado de Chiapas” (Reyes, 2011:138)

Así mismo, se creó el 10 de febrero de 2009 mediante el decreto núm. 163, el Instituto de Ciudades Rurales Sustentables, quien cambio su nombre en el año 2010 por el de Instituto de Población y Ciudades Rurales, que tiene como función: *“El Instituto de Población y Ciudades Rurales es una dependencia de la administración pública central del Estado de Chiapas y es responsable de proponer*

¹⁷³ “La entidad Chiapaneca actualmente presenta 20,353 comunidades dispersas de las cuales 80% tiene menos de 250 habitantes” en entrevista al presidente del instituto de Población y Ciudades Rurales en <http://www.cuartopoder.mx/dispersiõnpoblacionalpodriacreceder20mila30milcomunidades-153025.html>

¹⁷⁴ “La dispersión poblacional característica de entidades como Chiapas es explicable por el impacto de las políticas de reparto agrario, ya que han sido históricamente territorios dedicados a la agricultura y la ganadería y no a las actividades industriales que sí requieren de concentración de la población”(Reyes, 2011:130)

¹⁷⁵ Información recabada durante la entrevista a uno de los académicos involucrados en el proceso.

al Ejecutivo del Estado las políticas, programas y acciones en materia de Población y Ciudades Rurales Sustentables” (IPCR, 2015:s/pág.). El Instituto es el organismo encargado de llevar a cabo la gestión ante el ejecutivo estatal de los recursos económicos y humanos, que son necesarios para la implementación de las acciones en estas ciudades rurales, apoyándose de las autoridades municipales conjuntamente con los agentes municipales quienes son los representantes de las mismas.

Esquema 17
Instrumentos para la gestión de las Ciudades Rurales Sustentables



Fuente: Elaboración propia con base a CEDES, 2008; Pickard, 2012; IPCR, 2016.

Sus objetivos son: “Generar datos oficiales en materia de población, con alto grado de confiabilidad, que fortalezca la construcción de una cultura demográfica e impulse acciones que incidan en la reducción de la marginación, mejorando la calidad de vida de las personas que habitan en nuevos centros de población, mediante la implementación de infraestructura focalizada y alternativas económicas y productivas con empleos remunerados” (Ídem). Por lo tanto el instituto es el encargado de coordinar y ser el interlocutor entre la población y el gobierno estatal, llevando acabo toda la gestión necesaria para que el programa cumpla sus objetivos (véase foto 34, pág. 190). Uno de los problemas que se detectaron aquí (según entrevistas), fue el continuo cambio del presidente del instituto, lo cual irrumpe todo proceso de planeación y seguimiento del programa, restándole seriedad al mismo¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Información recogida de entrevistas a empleados del Instituto de Población y Ciudades Rurales, mayo 2016.

Foto 34
 Instituto de Población y Ciudades Rurales, Tuxtla Gutiérrez Chiapas.



Fotografía: IPCR, mayo 2016.

Por otro lado, el instituto amplió sus facultades al pasar de un instituto encargado sólo del programa de las ciudades rurales, a manejar todo lo referente a la población del estado, lo cual reduce la importancia que se le da al programa y amplía sus atribuciones. *“Elaborar, en coordinación con el Consejo Nacional de Población, el Programa Estatal de Población de Chiapas, a fin de promover la incorporación de la población en los planes de desarrollo socioeconómicos del Estado y vincular los objetivos de éste con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos a nivel nacional, regional y local” (idem)*

Con el cambio de gobernador en el año 2013, se hizo una pausa en el programa. El nuevo gobierno tardó casi dos años en reactivarlo. En 2015, el nuevo presidente del instituto, conocía perfectamente el programa, ya que estuvo involucrado en el mismo como investigador por la UNACH desde el gobierno anterior. Esto permitió un acercamiento nuevamente entre la institución y la población de las CRS, para promover programas como “familias fuertes”, y “vivienda saludable” y el programa “protección ambiental y reforestación”. En enero de 2017 desapareció el IPCRS, y el seguimiento se hará a través de las diversas dependencias y atención con los diferentes programas federales y estatales como cualquier otra localidad. Lo cual deja en claro la postura del programa¹⁷⁷, y da por entendido su desaparición, y con ello el incumplimiento de los compromisos prometidos a largo plazo para los habitantes de las ciudades rurales sustentables.

¹⁷⁷ Información retomada de entrevistas realizadas a empleados de gobierno y funcionarios estatales.

Seguramente, los resultados se verían reflejados en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la experiencia muestra, que este tipo de programas no funcionará si la población no participa y gestiona conjuntamente con los representantes de los gobierno estatal y municipal, los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida, y en el diseño para cada nuevo espacio; evitar que se caiga en el clientelismo, la corrupción y el arribismo político y social¹⁷⁸ que desvía la verdadera intención de este programa. Además de ser necesaria la integración de un equipo técnico de especialistas multidisciplinarios ajenos al gobierno, que asesoren, supervisen y evalúen las acciones antes, durante y después de la implementación de cada proyecto de centro de población.

Uno de los problemas que se observa en México es que los programas de asistencia social han generado toda una cultura de la dependencia y clientelismo político, que no promueve en realidad una mejora en la calidad de vida de sus habitantes¹⁷⁹, situación que en ocasiones se revierte cuando el recurso no llega a tiempo y se convierte en un detonante social. *“El apoyo condicionado ha creado una costumbre perversa donde las personas se venden a cambio de apoyos que no siempre responden a sus necesidades ni aportarán realmente a su mejor calidad de vida”* (Comentarios: Jiménez, 2017).

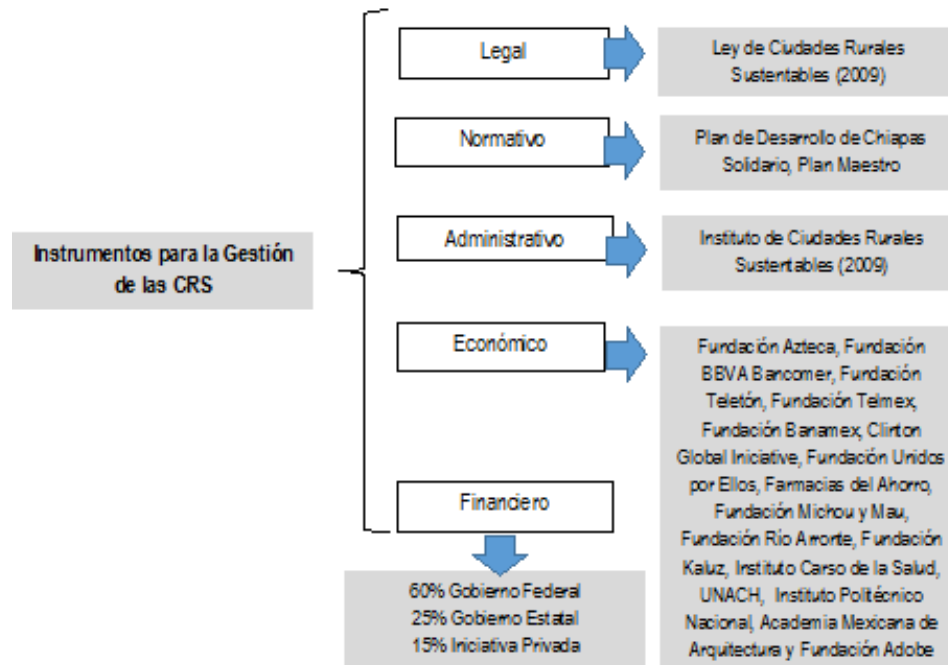
Por ello es indispensable prever una buena gestión de los recursos para la implementación más efectiva del programa, como parte de una adecuada planeación, donde el seguimiento y evaluación de todos sus aspectos (administrativos, financieros, legales, operativos) sean reales y transparentes. Creando mecanismos de vigilancia y asesoría, para darle legalidad y transparencia al proceso, con la participación activa y organizada de todos actores involucrados. *“Uno de los problemas entre otros factores para promover la planeación y el desarrollo es la falta de capacidad y experiencia en temas de gestión intergubernamental lo que provoca que no se cumplan los objetivos y metas del desarrollo local y regional”* (SEDATU, 2016:6).

En el caso del programa de las Ciudades Rurales, la instrumentación para llevar a cabo la gestión fue prevista desde varios aspectos: el legal, administrativo, normativo, económico y financiero; lo cual resulta ser un caso interesante y único en el país; en donde el gobierno estatal armó todo un aparato institucional para involucrar a una serie de actores que colaborarán con el proyecto (véase el esquema 18, pág.192).

¹⁷⁸ Por arribismo político nos referimos a *“Alrededor de quien detenta el poder, gira, desde la tragedia griega, desde Shakespeare a Brech, a Heinz Muller, una fauna humana que ilustra la tipología de los conspiradores, de los traidores, de los viles, capaces de venderse siempre al mejor postor”* (Ruiz, 2010. En http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=153332#.V0yqo_nhDIU)

¹⁷⁹ Alfredo Elizondo, investigador de la organización Gestión Social y Cooperación (GESOC), explicó que esta problemática se debe a que el 85% de los programas se caracterizan por su opacidad y bajo desempeño (véase <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/10/15/85-programas-sociales-no-resuelven-problemas>)

Esquema 18
Instrumentos para la Gestión de las Ciudades Rurales en Chiapas



Fuente: Elaboración propia con base a CEDES, 2008; Pickard, 2012:46; IPCR, 2016.

El problema fue que el organismo regulador de esta gestión (Instituto de Población y Ciudades Rurales) quedo en un nivel inferior de jerarquía que las secretarías de gobierno, por lo que muchas de las decisiones que se tomaban tenían que ser centralizadas, lo que dificultó la administración y coordinación de los recursos¹⁸⁰, lo que al final vino a repercutir en la suspensión del programa.

Consideramos que el programa de las Ciudades Rurales Sustentables, debe avanzar ahora con un proceso de evaluación que permita la consolidación de los 4 nuevos asentamientos que ya fueron creados; seguir con el acompañamiento y seguimiento para atender las debilidades y lograr que realmente sean espacios donde vivan mejor las familias, que puedan tener ingresos, continuar con sus actividades rurales, cohesionar su comunidad y resolver en forma colectiva sus problemas internos. Es decir que deben ser acompañadas para lograr su maduración. No debieran hacerse más ciudades rurales, hasta realmente ver si logran los resultados esperados. Se debe documentar desde muchas visiones cada caso y aprender de ello para evitar los errores ya cometidos.

¹⁸⁰ Información retomada de entrevista realizada a funcionarios de gobierno.

“Es fundamental que los proyectos que se desarrollen en un futuro, partan de buenos estudios para determinar la vocación, las características y las necesidades de la población, promoviendo estrategias no solo para mejorar las condiciones de la vivienda y los servicios, sino también generando la dinámica económica, apoyando la cohesión social y el respeto a la cultural, las costumbres y el medio ambiente” (Comentarios: Jiménez, 2017).

Por otro lado, bajo el análisis de distintos casos de reubicación de poblaciones rurales en México, se tienen el antecedente que el aspecto sociocultural y económico de los nuevos asentamientos humanos ha quedado diluido, es decir, los proyectos se concluyen cuando la obra se termina, dejando en claro que se cumplió con el objetivo y los tiempos programados para la reubicación; no dando pie a la implementación de programas de incorporación a su nuevo espacio, así como al desarrollo de proyectos productivos que permitan generar nuevos empleos y nuevas capacidades. Se debe considerar que los proyectos de reubicación de nuevos poblados, son proyectos a largo plazo, dónde la reconstrucción de los poblados es la terminación de la fase material, y es el inicio de la fase de adaptación y funcionamiento del nuevo centro de población; el acompañamiento por parte de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones sociales para reactivar la economía, fomentar la cultura y el arraigo, son parte fundamental para lograr incorporar a la población reubicada a su nueva forma de vida.

Con base en experiencias a nivel mundial sobre reasentamientos humanos y con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los desplazados, el Banco Mundial y algunas agencias internacionales¹⁸¹ sugieren que los procesos de reubicación de asentamientos humanos vayan acompañados de un Plan de Reasentamiento¹⁸², el cual asiste a la reconstrucción pero va enfocado a restablecer el aspecto social, cultural y económico de la población con su nuevo entorno. Este Plan tiene como objetivos (Domínguez, 2014:42): mitigar los aspectos negativos del desplazamiento, identificar categorías de personas afectadas, identificar y diseñar posibilidades de compensación y oportunidades de desarrollo, registrar y monitorear transacciones y evaluar y monitorear los resultados del plan.

Esto nos lleva a comprender que el fenómeno del desplazamiento y reubicación de los asentamientos humanos es un proceso complejo, que requiere de instrumentos muy claros, necesarios para llevar a cabo una buena administración de los recursos, pero además los actores encargados de la gestión deben tener la vocación y el perfil adecuado para hacerlo, ya que en ellos recae el poder de negociar y tomar decisiones que pueden beneficiar o no al proyecto. *“La gestión del reasentamiento involuntario es compleja y requiere tener en cuenta no solo el número de personas afectadas, sino también la gravedad de las consecuencias”* (Moreno en Domínguez, 2016:153).

¹⁸¹ Tal es el caso del Banco Asiático de Desarrollo (1995), el Banco de Desarrollo Africano (1995), el Banco Interamericano de Desarrollo (1998), y la Unión Europea (2000). Citado en Domínguez, (2016:41).

¹⁸² El Plan e Reasentamiento *resettlement action plan* (RAP) constituye un esfuerzo por incluir o internalizar las posibilidades de desplazamiento/reasentamiento como componente integral del diseño, la evaluación y planeación de todo proyecto. (Domínguez, 2014:41).

Por lo tanto, la reubicación de nuevos asentamientos humanos debe verse como la oportunidad de mejorar las condiciones de vida de los desplazados, que bajo un plan de reasentamiento y de reconstrucción de su nuevo espacio debe restablecer las condiciones económicas, sociales, culturales o de lo contrario sólo estaremos interviniendo el territorio con espacios vacíos sin un sustento que permita su desarrollo, lo cual nos lleva a un mayor empobrecimiento de su población que queda aún más marginada y dependiente de los programas sociales que se oferten.

4.2.2 Identificación de actores

El programa de las Ciudades Rurales Sustentables, es una política a nivel estatal que en su momento tuvo la participación del gobierno federal para su impulso e implementación. Así mismo en la puesta en escena de dicho programa se contó con la participación de varios agentes involucrados como la iniciativa privada, ONG's y asociaciones civiles, sobre todo en la primera ciudad rural. Pickard (2012: 46) menciona que el 60% de la inversión la absorbió el gobierno federal a partir de subsidios y aportaciones, mientras que el 25% fue aportación del estado y el 15% de la iniciativa privada, por medio de las fundaciones haciendo llegar el recurso como donativos de las grandes empresas.

Pero, ¿Cuál era el interés de los diferentes actores para participar en el proyecto de las ciudades rurales sustentables?

Durante el inicio del proyecto se contemplaron cuatro grandes actores el gobierno federal, el gobierno estatal, la iniciativa privada y las instituciones universitarias, cada uno de ellos con un interés particular. Para el gobierno federal y estatal, el proyecto resulto ser una estrategia novedosa, ya que permitía concentrar a la población rural dispersa en pequeñas ciudades, donde se facilitaría acercar los servicios a un costo menor que sí tuviesen en sus sitios de origen. *“Desde la visión gubernamental, el programa es innovador y altamente visionario, pues ofrece servicios públicos y amplía las oportunidades de desarrollo humano, formando nuevos ciudadanos”* (Reyes, 2011:122).

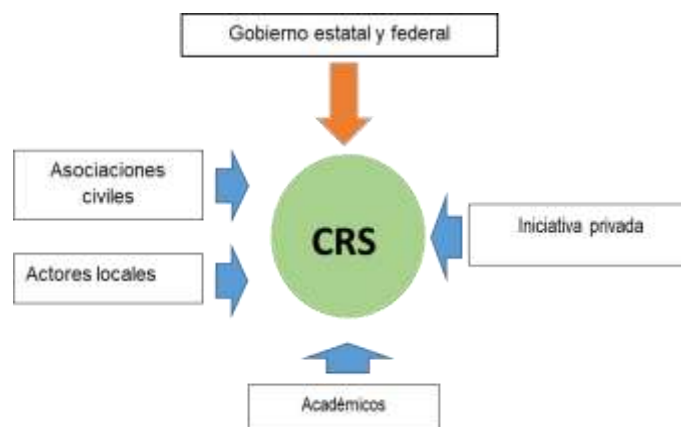
Con esta política pública también se mejoraría la calidad de vida de los habitantes marginados, erradicando con ello la pobreza y la dispersión, que predomina en Chiapas. Mientras que para la iniciativa privada, resulto motivante ya que además de contribuir al “beneficio social”, podrían establecerse en estas nuevas ciudades ofertando sus servicios y obtener beneficios fiscales como lo cita Pickard:

“Las grandes empresas donan el dinero para las ciudades rurales pero sus motivos no son de altruismo puro. Primero reciben a cambio exención de impuestos y segundo, sus donativos les permiten ejercer un monopolio para la venta de sus productos o servicios dentro de las ciudades rurales” (Pickard en Aguilar, 2013:162). Se sumaron al proyecto, asociaciones civiles y líderes sociales, que bajo un esquema participativo lograron incidir en el diseño y construcción de la primera Ciudad Rural Sustentable (con base a investigación de campo y Pickard, 2012), entre esos actores estuvieron (esquema 19):

- En primer lugar está *El Estado*, el gobierno estatal y con apoyo del gobierno federal impulsó, gestiono e implemento el programa de las CRS.
- En segundo lugar identificamos a la *iniciativa privada* a través de por ejemplo: la Comisión Federal de Electricidad (CFE), las Farmacias del Ahorro, el Grupo Carso, quienes invirtieron en equipamiento e infraestructura, fungiendo como autores importantes del proceso.
- En tercer lugar, se identifica a la *Academia*, específicamente a la Universidad Autónoma de Chiapas, quien con sus investigadores formo un equipo multidisciplinario que participó en el diseño de la vivienda y el poblado de Nuevo Juan de Grijalva.
- En un cuarto lugar, las *Asociaciones Civiles* como la Fundación Azteca, Fundación Telmex, Fundación Banamex, Clinton Global Initiative, Fundación Unidos por Ellos, Fundación BBVA Bancomer, Fundación Teletón, etc.
- En un quinto sitio, identificamos a los *actores locales*, específicamente líderes sociales, políticos que se involucraron con las autoridades federales y estatales en el proceso de reubicación pero no necesariamente en la toma de decisiones.

Todos estos actores se concentraron en un Consejo Consultivo Ciudadano, que era presidido por Esteban Moctezuma como el representante de la iniciativa privada y como amigo de Chiapas

Esquema 19 Identificación de actores de las CRS



Fuente: Elaboración propia con base a Pickard, 2012 e investigación de campo.

Finalmente el ambicioso programa sólo logró la construcción de 4 de las 25 ciudades previstas inicialmente, uno de los problemas que frenó su continuación fue el costo que implicó la construcción de cada ciudad rural¹⁸³, el tiempo de su ejecución¹⁸⁴ y las resistencias sociales que se formaron en

¹⁸³ Según en entrevista realizada a uno de los actores involucrados en el proyecto, el costo por vivienda fue de alrededor de 800 mil pesos, considerando toda la infraestructura implementada para el funcionamiento de la ciudad rural.

¹⁸⁴ Para el caso de la primera ciudad rural Nuevo Juan de Grijalva el tiempo de ejecución del proyecto llevo 2 años iniciado los trabajos previos en 2007 y culminando en noviembre de 2009 cuando se inauguró.

torno al programa¹⁸⁵. *“La mayoría de las fundaciones que participaron en la construcción de Nuevo Juan de Grijalva abandonaron el proyecto y el gobierno de Chiapas no tuvo el despliegue publicitario, tal como lo tuvo en el establecimiento de la primera ciudad rural” (idem)*

La segunda Ciudad Rural construida fue Santiago El Pinar, ya no se contó con el mismo apoyo ni la participación de todos los actores como en la primera Ciudad Rural Nuevo Juan de Grijalva, además de los cambios de personal que dirigía el programa por parte de gobierno del estado. Por lo tanto, la directriz del proyecto quedaba ya en manos del Instituto de Ciudades Rurales y del ejecutivo estatal, con la participación de algunas empresas y organizaciones que decidieron continuar con el apoyo aunque más discretamente (información recabada durante las entrevistas a diferentes actores).

Esta decisión influyó en el diseño y construcción de Santiago El Pinar, bajo otros criterios no necesariamente mejores a la primera Ciudad Rural. Las viviendas fueron de más baja calidad, al igual que el diseño del nuevo asentamiento que más que una ciudad se creó como un barrio nuevo o sector de la cabecera municipal. La Secretaría de Infraestructura del gobierno estatal ya no se encargó de la construcción directamente, contrató a empresas la mayoría foráneas y se dedicó a la supervisión. (Información recabada en entrevista aplicada a investigador y constructor).

En el caso de la tercera y cuarta Ciudades Rurales (Ixhuatán y Jaltenango), no contempló la construcción de proyectos productivos, limitándose a mejorar la calidad de la vivienda, y dotar de la infraestructura básica a los nuevos asentamientos, que siguieron construyéndose como extensiones de las cabeceras municipales. Los resultados de esta investigación muestran que no hubo participación de la población reubicada, en el diseño de la vivienda ya que no responden a las necesidades de la población (información recabada de la visita a estas ciudades rurales).

Según información recabada durante nuestra visita y las entrevistas realizadas a diferentes actores, concluimos que: los alcances que el programa de las Ciudades Rurales pretendía tener, se vieron limitados por el tiempo, los recursos y la aceptación del mismo. Su continuidad se vio afectada por el cambio de gobierno federal y estatal, quienes no tuvieron el mismo interés por el programa. Sin embargo, las posibilidades de replicar esta propuesta queda abierta dentro de la visión del Instituto de Población y Ciudades Rurales, que si bien no contemplaba construir más ciudades rurales, si contempla darles seguimiento para subsanar las debilidades y lograr que las personas realmente consigan vivir mejor en los nuevos asentamientos.

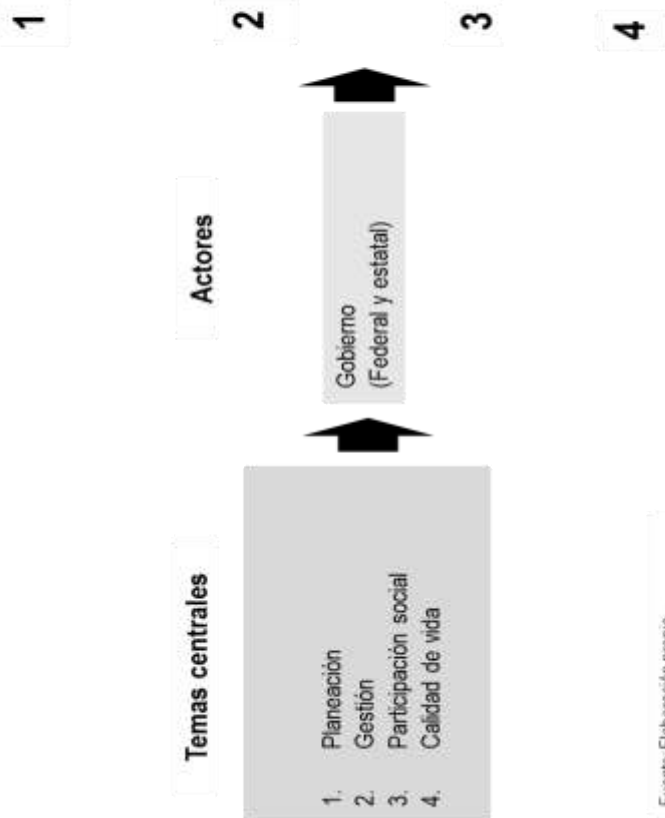
¹⁸⁵ “Existe una resistencia por parte de los campesinos, comuneros y comunidades a perder su tierra. Sea porque desde un principio los residentes dijeron no al gobierno ante sus intentos de declararlos “zona de riesgo” (caso de la villa rural Emiliano Zapata) o porque hicieron boicot a las casas construidas, no las habitaron y siguieron viviendo en sus comunidades (caso Santiago El Pinar)” (Pickard, 2013:172)

4.2.3 Enfoque estratégico de las Ciudades Rurales Sustentables

Para analizar el proceso de gestión del programa de las Ciudades Rurales Sustentables, se inició por identificar a los actores clave que participaron en la toma de decisiones, de manera directa o indirecta, es decir, que de alguna manera incidieron en la concreción de la propuesta. Con ayuda del método cualitativo se diseñaron entrevistas semiestructuradas, dirigidas a los actores principales que participaron en el programa, para conocer el papel que desempeñaron durante el proceso. Se identificaron cuatro actores clave: gobierno estatal, académicos, iniciativa privada y población local, a partir de su participación en tres tiempos diferentes el antes, durante y el posterior a la construcción.

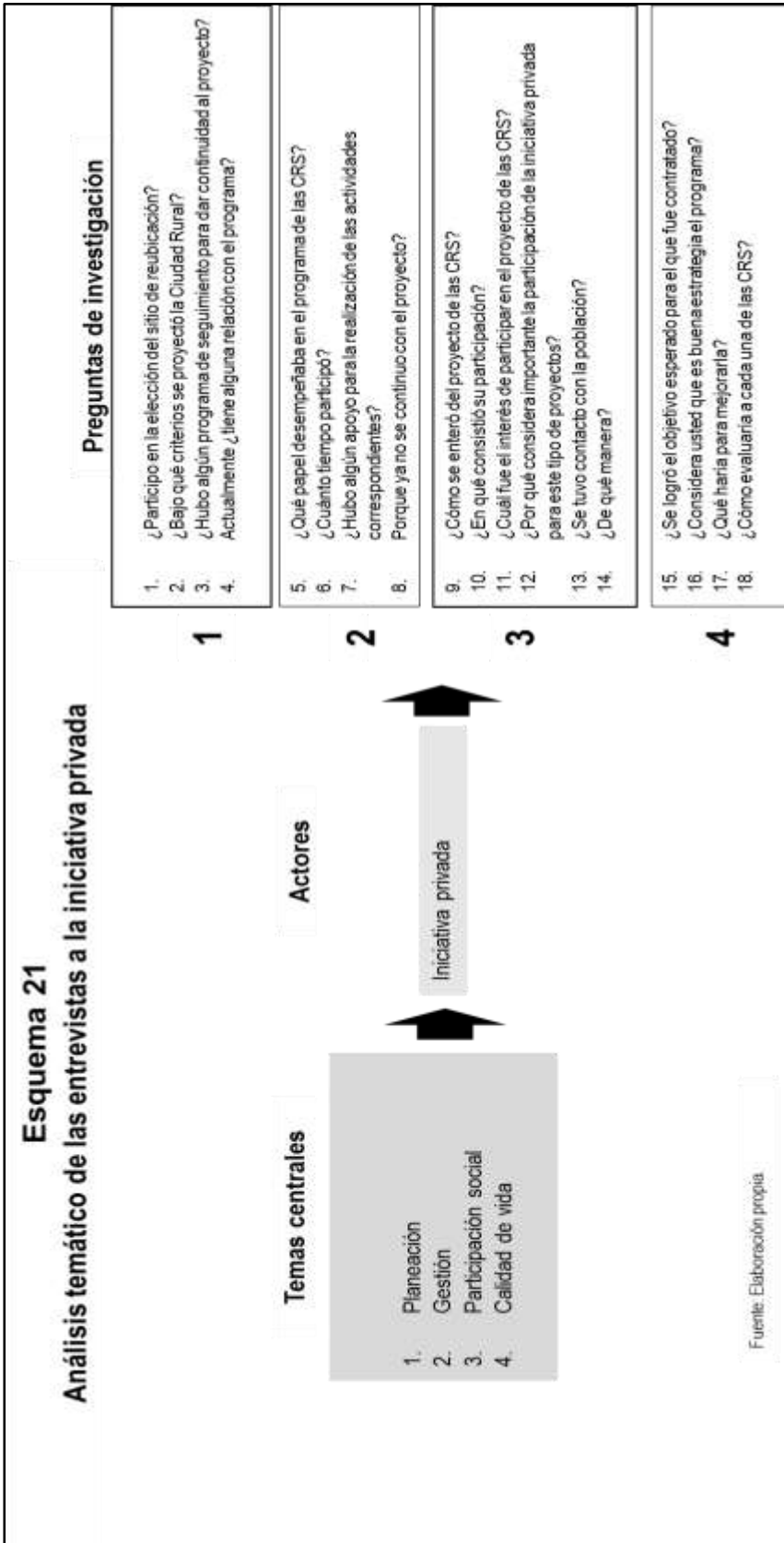
En este sentido, y retomando los cuatro enfoques para lograr la sustentabilidad desde la perspectiva territorial (económico, social, territorial y ambiental) se plantean cuatro temas centrales en torno al cual giran las preguntas de la entrevista: *la planeación, la gestión, la participación social y la calidad de vida*. Esto a su vez se divide en subtemas que nos darán el soporte para responder dentro de la estructura del trabajo de investigación, las respuestas a las diferentes interrogantes planteadas en cada capítulo. Esto nos lleva a estructurar una serie de preguntas secundarias enfocadas al perfil de cada uno de los actores que buscan profundizar en el grado de participación en el programa, y conocer las diferentes posturas que se tienen con respecto del mismo (véase esquemas 20, 21, 22 y 23 en las págs. 198, 199, 200 y 201).

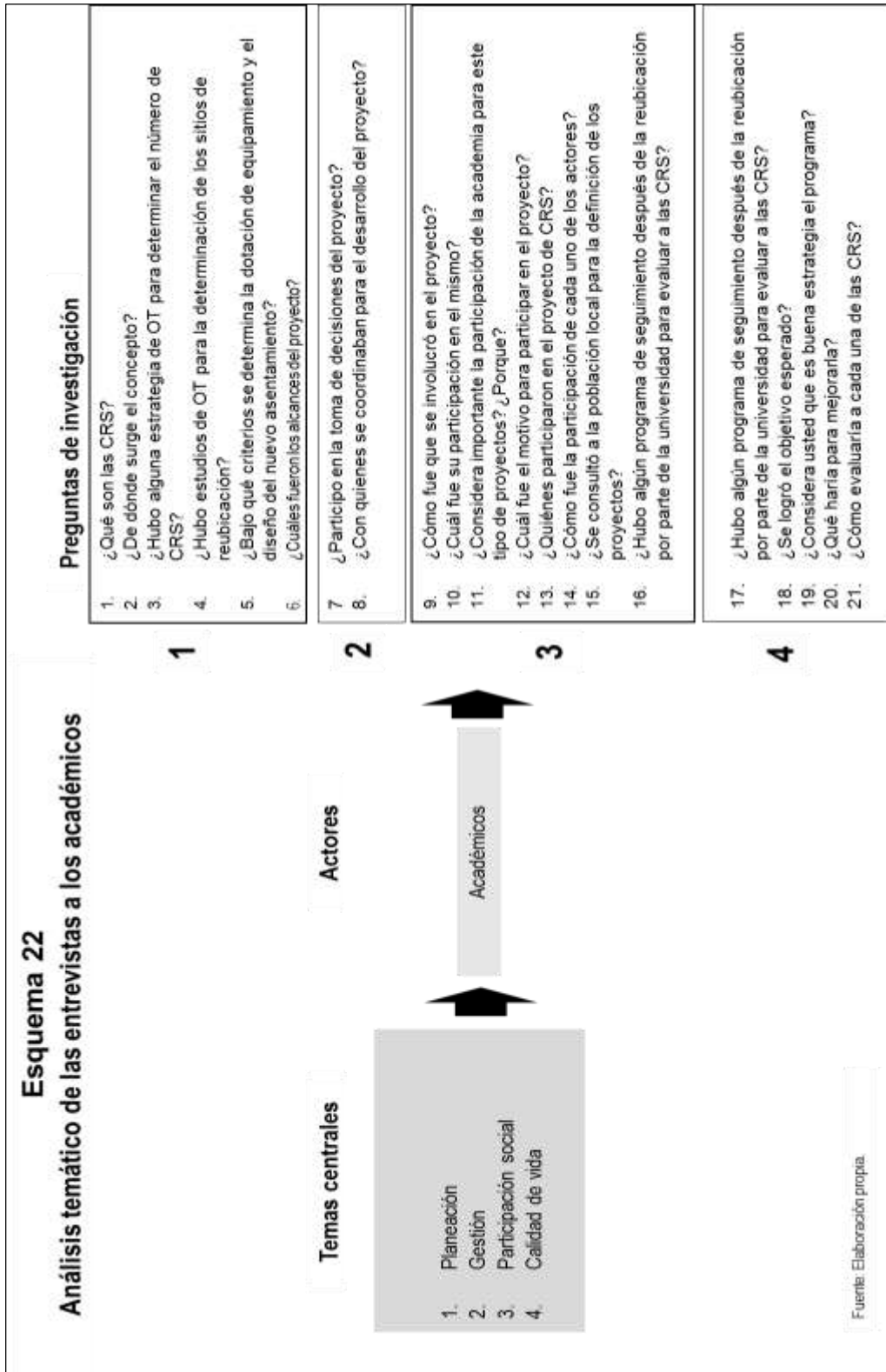
Esquema 20
Análisis temático de las entrevistas a actores clave del gobierno

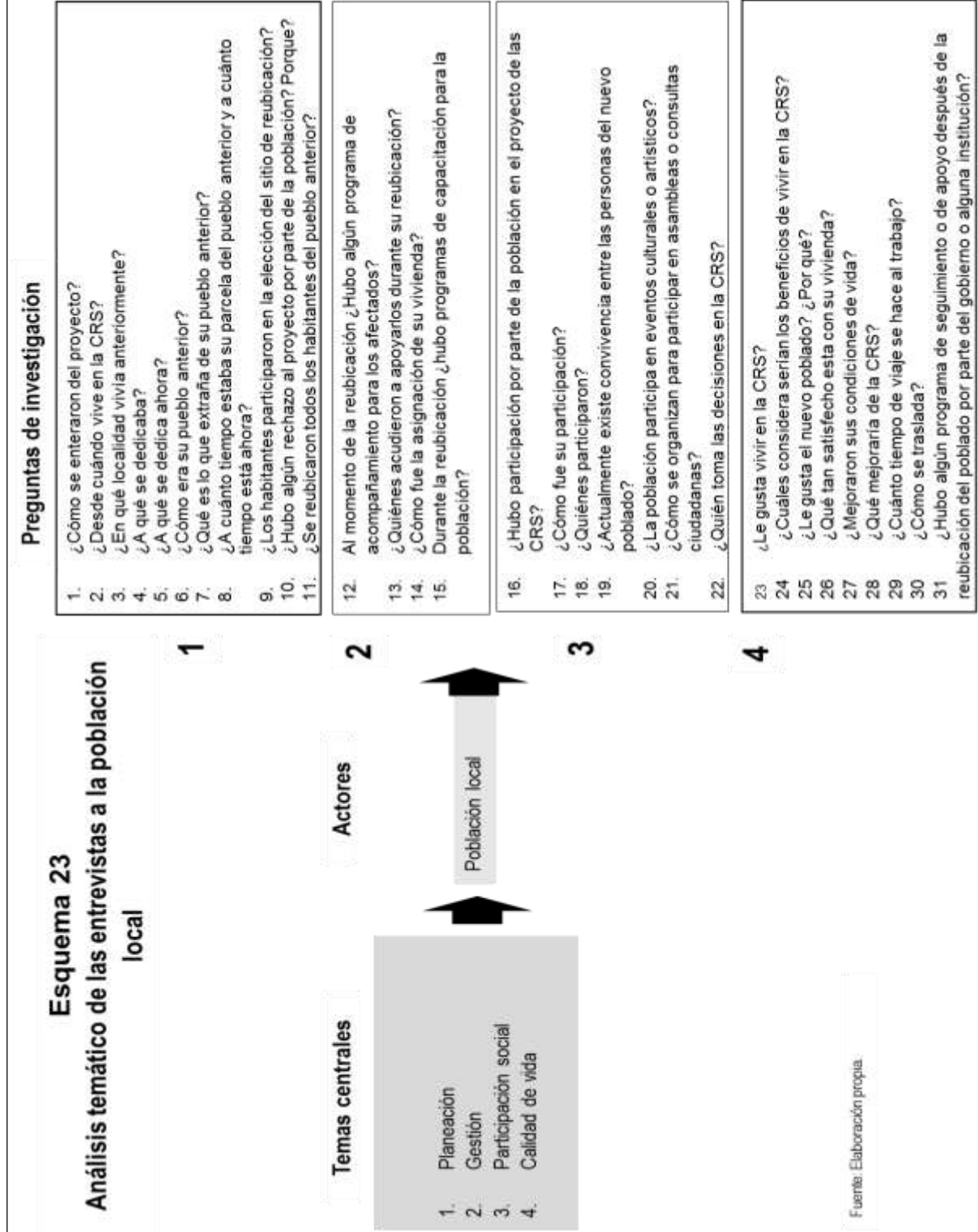


Preguntas de investigación	
1	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿De dónde surge el concepto de Ciudad Rural Sustentable? 2. ¿Cuál fue el planteamiento estratégico de las CRS? 3. ¿Bajo qué condicionantes se eligieron los sitios de reubicación de las CRS? 4. ¿Cuánta población fue reubicada? 5. ¿A qué se dedicaba esta población? 6. ¿En base a que se determinaron los proyectos productivos para cada CRS? 7. ¿Se hicieron estudios de impacto ambiental antes de la reubicación? 8. ¿Cuál es el concepto de las villas rurales? 9. ¿Cuántas hay y cuáles son?
2	<ol style="list-style-type: none"> 10. ¿Hubo algún programa de seguimiento después de la reubicación del poblado por parte del gobierno o alguna institución? 11. Actualmente ¿Que se piensa hacer con las CRS? 12. ¿Considera usted que es buena estrategia el programa? 13. ¿Cómo evaluaría a cada una de las CRS?
3	<ol style="list-style-type: none"> 14. ¿Se tomó en cuenta la cultura de la población en la concepción del proyecto de reubicación? 15. ¿Quiénes participaron en el proyecto de CRS? 16. ¿Cómo fue la participación de cada uno de ellos? 17. ¿De qué manera participó la población? 18. ¿Qué instituciones estuvieron involucradas en el proyecto de CRS? 19. ¿Porque ya no participo la UAACH en los proyectos de las otras 3 CRS?
4	<ol style="list-style-type: none"> 20. ¿Considera que se logró el objetivo para la cual fueron planteadas las CRS? 21. ¿Por qué ya no se construyeron las demás CRS?

Fuente: Elaboración propia.







Con base a los esquemas anteriores se estructuraron las preguntas que formarían parte de las entrevistas a los cuatro tipos de actores identificados, dando respuestas a ¿Cómo fue?, ¿Cómo es? y ¿Cómo debería ser? la Ciudad Rural Sustentable desde la percepción de cada uno de ellos. Estas fueron las versiones vertidas:

¿Cómo fue concebida la Ciudad Rural Sustentable?

Para el gobierno la Ciudad Rural Sustentable se planteó como una política social para combatir la pobreza y marginación de la población rural dispersa bajo un reordenamiento territorial, y con ello mejorar la calidad de vida de sus habitantes (funcionario de gobierno).

Para la iniciativa privada la Ciudad Rural sustentable significo una oportunidad para aportar algo y apoyar para cambiar la vida a las personas más pobres, pues la Ciudad Rural brindaría las mejores condiciones para fomentar el desarrollo, a través de la dotación de infraestructura, equipamiento y vivienda (Constructor).

Para los académicos fue una oportunidad para conocer la problemática de estas localidades y con ello aportar el conocimiento necesario para apoyar una nueva iniciativa del gobierno, que buscaba incidir en el desarrollo de la entidad (investigador de la UNACH).

Algunos de los comentarios emitidos por los académicos de la UNACH son:

“Ya estaba la metodología para localizar los lugares más adecuados para construir las ciudades rurales, cuando se vino el problema del deslizamiento del cerro sobre Juan de Grijalva, lo cual modificó la propuesta.”

“De ahí surge la necesidad de reubicar a los damnificados. En su afán de consentir a los afectados el gobernador les pregunta donde se quieren reubicar y ellos identifican EL CINCO, un terreno donde había un rancho muy próspero. Así sin estudios se definió el lugar donde se construyó la CR, una zona de lomeríos”

“Los damnificados querían prácticamente un fraccionamiento con 950 lotes, eso provoco tensión entre nosotros y algunas instituciones de gobierno, logramos coincidir en que cada lote fuera de 10 x30”

“Fue un derroche de millones y millones de pesos, muchos se fueron a emparejar el terreno y hacer planchas de concreto para construir las casas; lo que además hizo que la construcción se tardará más de dos años, casi tres. De tal forma que cada el costo de la vivienda per cápita fue de aproximadamente 850 mil pesos”

“Era un ambiente de clima muy político, el gobernador Juan Sabines directamente visitaba y supervisaba el avance de la CR, pero también tomaba decisiones imprevistas y hacía más ofrecimientos a la gente que nadie se atrevía a discutir”

Para la población el proyecto de las ciudades rurales sustentables era la esperanza de tener una vida mejor, aunque veían con desconfianza las acciones del gobierno al quererlos separar de sus tierras (habitante de la CRS).

Estos son algunos comentarios de la entrevista a los habitantes de la ciudad rural sustentable:

“Todos vimos bien a la ciudad rural porque todas las personas querían casa” (habitante de la CR de Ixhuatán que fue reubicado por riesgo)

“Se oyó la potencia de la explosiones y tierra se empezó a quebrar cuando sucedió el desastre. Era obligatorio salir, no teníamos donde quedarnos” Tenía yo 20 años cuando eso paso. “Los que no tenían ese problema nada más estaban viendo que agarraban “estuvimos dos años en campamento” (habitante de la ciudad rural de Juan de Grijalva que fue reubicado por desastre)

“Cuando salimos del rancho no recibimos ningún apoyo para trasladarse a la ciudad rural” (habitante de Ixhuatán)

“Hubo preferencias en ese entonces las autoridades que estaban las beneficiaron, porque venían contratistas para hacer las casas, para poner puertas, ventanas y todo eso, ya lo negociaban con los líderes y así dejaban casas que terminaban y casa que no terminaban” (habitante de la CR de Juan de Grijalva que fue reubicado por desastre)

“De hecho se manejó una estrategia, trajeron dos o tres modelos, me parece por parte de una universidad, trajeron uno de unicel por dentro y su tinaco arriba, otro de block macizo y el de adoblock, juntaron a los hombres, los que sabían, que era un albañil y todo eso, que sabían del torrencial lluvioso, vieron que ninguno era apto, más que le block, y no aceptaron, y luego el gobernador mando llamar aquí, al almacén donde estaba toda la maquinaria trabajando, llamaron a puras mujeres, “ellas que saben de construcción y se la aplicaron a las campesinas, y se la pintaron bonito y todas firmaron ya se empezó a construir” (habitante de la CR de Juan de Grijalva que fue reubicado por desastre)

“Cuando supo que se iban a reubicar dijo “gracias a dios” y tenemos la ventaja y gracias adiós, de todos modos vamos allá a trabajar” yo me quedo con mi nieta” (habitante de Jaltenango reubicada por dispersión)

“No hubo apoyo psicológico, venían y solo lo traumaban más a uno, solo venían a preguntar ¿Qué paso? ¿A qué hora fue? en vez de ayudarnos al contrario, llego un momento en el que yo dije ya no, no estoy para nadie, ya hasta mi genio cambio y me volví agresivo” (habitante de la CR de Juan de Grijalva que fue reubicado por desastre)

“No hubo ningún programa de reintegración al nuevo poblado” (anterior delegado de la CRS)

¿Cómo son las Ciudades Rurales sustentables?

Actualmente esto es lo que opinan los diferentes actores con respecto a las CRS:

Para el gobierno “el programa de las ciudades rurales resultó incosteable económica y socialmente, ya el proyecto requirió una fuerte inversión. El retraso en la entrega, generó malestar entre los damnificados que vivían en los campamentos en condiciones muy difíciles a quienes tranquilizaban otorgándoles más y más apoyos, convirtiéndose en un barril sin fondo del que no sabían cómo deshacerse; los reubicados conservaron su vivienda original a pesar que tuvieron que firmar un acuerdo donde aseguraban que vivirían en la CR, se organizaron en familia para que les dieran la nueva vivienda sin dejar la anterior; su reubicación en la nueva ciudad se hizo por localidad (ejido), para crear especies de barrios por lo que siguieron viviendo con su núcleo social, pero mantuvo la separación entre los habitantes y mantienen sus autoridades ejidales, ha sido difícil lograr imponer una autoridad general, el gobierno no previó esta situación” (funcionario de gobierno).

Para la iniciativa privada. *“Considera que deben seguir construyendo más ciudades rurales para mejorar las condiciones de vida de los habitantes; es bueno pues además de que se les da empleo durante la construcción de la ciudades a quienes lo desean; piensan que se debe de promover un cambio cultural en la vida de las personas reubicadas para cuidar y mantener los espacios públicos y las viviendas”* (Constructor)

Para los académicos. Sólo participaron en la primera ciudad rural con el proyecto de urbanización y la propuesta para vivienda que al final sufrió modificaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Consideran que hizo falta la elaboración del Plan Maestro y de los proyectos específicos para cada ciudad; que no hubo seguimiento y asesoría puntual principalmente los proyectos productivos que generaban algunos empleos. Su participación ya no fue solicitada para las otras 3 ciudades (académicos de la UNACH)

“Prácticamente el gobierno lo que hizo fue concursar y contratar el diseño de las otras ciudades y las viviendas”.

“Los criterios de ubicación de las CR, nunca retomaron los criterios originales de la metodología elaborada inicialmente junto con la Sedesol”.

“Hubo muy mala planeación en cuanto a los alcances planteados. Las fundaciones y empresas lo vieron como un escaparate”.

Para la población, tiene una percepción distinta según la edad, para los niños está contentos con su nueva morada, ya que tienen la escuela cerca y áreas de juegos infantiles; los jóvenes consideran que hacen falta espacios para el deporte, la cultura y la comunicación como teléfono e internet pero argumentan que están mejor que antes; en cuanto a los adultos jóvenes hay dos opiniones distintas, las mujeres dicen estar contentas porque en la ciudad rural tienen escuelas, centros de salud y están más cerca de la ciudad; para los hombres la ciudad rural está más retirada de sus tierras por lo que

tienen que quedarse allá en la semana para trabajar dejando a su familia en la ciudad, ya que ahí no hay trabajo (habitantes de la CR).

Por otro lado existen opiniones encontradas en relación al origen por el cual fueron reubicados, aquellos que fueron afectados directamente de aquellos que sólo se desplazaron por estar ubicados en rancherías o zonas de riesgo, vemos unas de las opiniones:

“Se siente mejor aquí porque aquí es pueblo, no rancho” (Habitante de Jaltenango reubicada por dispersión)

“Extraña la cultura que había, “la convivencia, aquí no hay convivencia, yo salgo trabajo 8 horas y regreso cansado en la tarde, los lugares de convivencia no están alumbrados ese es un problema, no hay forma de hacerlo, está sin tablero esta la cancha nada más” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por desastre)

“Cuando estuvimos encampamentados nos dieron unas muestras, y ya no las hicieron así, cambiaron el modelo, las que nos enseñaron tenían su corredor y estas no tienen corredor” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por riesgo)

“La adaptación al nuevo poblado fue lo más difícil, porque nosotros vivíamos en el campo nuestra casa era de 12x18 y ahora nos dan una vivienda de 6x8, la encogieron (risas), esto es la vivienda, porque el terreno, mi vecino vivía en tres hectáreas y media. Antes me dedicaba a la ganadería y ahora en lo que caiga (risas). Yo creo vivíamos mejor allá más en contacto, yo tenía trece reses ahora no tengo donde tenerlas y estar alquilando no” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por desastre)

“Si se puede vivir aquí, pero lo malo es el trabajo, no hay trabajo”, (habitante de Ixhuatán, reubicado por riesgo)

“No le gusta la Ciudad Rural porque no hay otra cosa más que casa nada más y la casa le entra mucha agua”, “Antes había ciber ahora no hay, yo digo que eso falta”(habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por riesgo)

“El poblado está muy bonito, digo como juntaron gente de 11 comunidades, caras extrañas, gente que se dedican hacer desmadres, y eso sigue sucediendo, no puede uno salir porque la gente agarra lo que quiere”, “No hay seguridad, hay cuatro elementos, y en mis ratos libres yo he salido a patrullar con ellos, no había tanto robo pero ahorita ha habido un chingo de robos, ellos están ah sentados, no hacen nada. Hay robo a casa habitación” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por riesgo)

“Y ya cuando empezaron a ver filtrado de agua, ya estaba hecho el trabajo. En tiempo de secas la casa está muy bonita, y cuando empieza el tiempo de lluvias se empieza filtrar el agua por la pared, ese es uno de los problemas de la vivienda, y el techo tiene doble lamina, y hay una invasión de rata, y como tiene unicel, en la noche se escucha mucho ruido y no deja dormir” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por desastre)

“Los ranchos está a dos horas caminando, por lo que van y vienen diario” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicado por riesgo)

“La mayoría de hombres trabajan en su rancho y ya regresan ya bien tarde, a eso de las cuatro cinco de la tarde” (habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por desastre)

“Aquí nos hicieron sólo vivienda, no nos dieron pollos ni nada como en Ostuacán”, “no hay trabajo, no sale el dinero, no hay para comer” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

“Extraña su pueblo anterior porque ahí trabajaba de campesina, aquí trabajo poco tengo 5 hijos, y ahora barro las calles..., aunque aquí tengo cerca la escuela, la clínica” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

Para los adultos mayores existe una añoranza con respecto a su poblado y a la vivienda anterior, ya que dicen aquí todo se compra y allá todo lo teníamos, la vivienda no sirve es muy pequeña y no tiene una cocina que sirva para hacer tortillas.

Los comercios permanecen cerrados por falta de apoyo y programas orientados a la capacitación de sus habitantes que no están acostumbrados a desempeñar a dicha actividad comercial, por lo que terminan abandonándolos y las personas acuden mejor al poblado más cercano o la cabecera municipal. *“No compramos en los comercios locales mejor bajamos a la cabecera municipal”* (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

¿Cómo debería ser la Ciudad Rural sustentable?

Para el gobierno la Ciudad Rural sustentable debería ser un proyecto exitoso, por lo que se deben de aprovechar las fortalezas y oportunidades que ofrece la ciudad actualmente, se tiene un estudio sobre la vocación productiva de cada una de ellas y se están buscando los apoyos con programas y estrategias que permitan consolidar su desarrollo. Por lo tanto, se ha estado dando un seguimiento por parte del instituto para concretar dichas acciones con la participación de la sociedad. Si funcionan bien, pueden realmente ser una alternativa, las lecciones aprendidas son muy valiosas para evitar los errores cometidos (funcionario de gobierno).

Para los académicos, se debe tener una metodología clara para la localización de los sitios de ubicación si se hacen otras Ciudades Rurales, debe haber un estudio serio sobre la resistencia de los materiales de la vivienda y se debe tener continuidad en la planeación urbana y regional (académicos de la UNACH).

“El programa no cumplió con los objetivos esperados ya que no es un proyecto autosustentable ni auto sostenible, y los empleos generados por los proyectos productivos no ocupaban más allá del 15% de la población, no tuvieron seguimiento ni asesoría para la producción, organización, administración ni comercialización por lo que cerraron. Por lo que hubo mucho abandono de vivienda”.

“La Universidad apoyó con la integración de un Libro Blanco que explica todo el proceso de construcción de Nuevo Juan de Grijalva, pero no se puede acceder a él porque lo vetó el gobierno”

“El proyecto de las ciudades rurales no es operativo en el estado Chiapas, ya que el estado tiene más de 15,000 localidades menores a 100 habitantes por lo que hay mucha dispersión, aparte se tiene un problema orográfico”

“La dispersión no representa un problema para la gente porque ellos ahí comen, producen, viven... son hasta más sustentables, el problema viene con la salud y la educación pero eso se puede resolver, lo más difícil es la obtención de ingresos”

*“El problema con las Ciudades Rurales, es que el gobierno no les han dado continuidad al programa”,
 “El otro problema es quien toma las decisiones”.*

Para la población En la Ciudad Rural de Ixhuatán, su nuevo poblado les ha brindado una casa mejor que la que tenían antes, se les ha dado una constancia que los acredita como propietarios. La cocina les hubiera gustado más grande porque quedo muy pequeña para echar tortillas (habitante de la CR).

“Estamos acostumbrados a comer tortillas a mano y aquí todo es comprado” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

Les gustaría tener un mejor servicio de salud ya que la clínica muchas veces no tiene medicinas ni tampoco doctores que los atiendan, les gustaría tener más espacios deportivos y una primaria (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

“La clínica de aquí no nos gusta porque no hay doctores ni medicinas, por lo que tenemos que bajar hasta el barrio, y ahí ya no nos quieren atender porque para eso tenemos clínica, y tenemos que trasladarnos hasta Tapilula” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

Les gustaría que sus tierras estuvieran más cerca porque “El trabajo lo ven duro porque les quedó lejos” (habitantes de la CR de Ixhuatán, reubicados por riesgo)

“Si pudieran echar andar las empresas para generar recursos, para que el dinero pueda circular aquí, porque prácticamente como las tiendas son muy pequeñas, la gente maneja lo que es el fiado y se van a la cabecera municipal ahí compran su despensa y se van, no hay fuentes de empleo, no hay giro de dinero” habitante de Nuevo Juan de Grijalva, reubicado por desastre)

En conclusión, la opinión que tienen los habitantes de las Ciudades Rurales Sustentables con respecto a su actual calidad de vida, depende de su situación que les dio origen, es decir, si fueron damnificados o solo reubicados por riesgo; aquellos que lo perdieron todo como en el caso de Juan de Grijalva y se quedaron sin nada, la vivienda en la Ciudad Rural es la única que tienen. En cambio los habitantes que fueron reubicados por riesgo o por dispersión conservan aun sus tierras y las antiguas viviendas, y siguen viviendo ahí, principalmente los hombres para trabajar, algunos viajan diario y se trasladan a pie en un promedio de 2 horas de ida y otras dos de regreso, en cambio otros que están más alejados

se ausentan por semana por lo que casi no habitan la Ciudad Rural, generado una separación de las familias, dejando en la Ciudad Rural en manos de mujeres, ancianos y niños. Las condiciones de vida de los habitantes reubicados en las Ciudades Rurales no son del todo favorables porque no hay empleo, ni dinero para comprar, lo que ha afectado a los dueños de los establecimientos comerciales, cuyas ventas son muy bajas y algunos han optado por cerrarlas.

Otra de las debilidades de las Ciudades Rurales sustentables, es la cuestión cultural, la cual se ha prácticamente perdido, el hecho de haber sido reubicados y conjuntado con otras localidades con otra cultura y costumbre dificulta su integración, por lo que algo que extrañan es la celebración de sus fiestas lo cual lo siguen fomentando yendo a su antigua comunidad para celebrarlas y como todavía tienen familiares ahí se visitan. Así mismo, se nota poca convivencia entre los habitantes, su organización dentro de la ciudad gira en entorno a su localidad anterior, cuya base es el tejido social, lo que ha propiciado algunas rivalidades entre ellos antiguas y nuevas.

Dentro del proceso de gestión, se nota la falta de sensibilidad y capacidad de algunos actores para llevar a cabo dicho proceso en el antes, durante y posterior a la reubicación. Es necesario hacer un *Plan de reasentamiento* en donde las personas desplazadas encuentren refugio no solo material sino también psicológico, sobre todo cuando son afectadas por el desastre. Se debe entender que la reconstrucción solo es la restitución material de las cosas, pero la reubicación trastoca la cultura, la economía y la vida social de las personas, por lo que se debe evitar lucrar con ello.

Así, la vida en las Ciudades Rurales Sustentables se nota apacible y solitaria, bajo un estelar de edificios comerciales y productivos abandonados, localidades semirurales que están entre las montañas, alejadas de la ciudades, pero sobre todo de sus tierras productivas que son el sustento de estas familias que han sido desplazadas de su territorio.

4.3 Evaluación del programa de las Ciudades Rurales Sustentables con relación a la calidad de vida de sus habitantes.

En este apartado realizaremos una evaluación de manera cualitativa del programa de las Ciudades Rurales Sustentables con relación lograr un desarrollo sustentable y con ello mejorar la calidad de vida de los habitantes reubicados. Se parte de los tres ejes fundamentales que se mencionan para lograr un desarrollo sustentable (el económico, el social y el ambiental) y agregamos el eje territorial para analizarlo de manera integral, bajo tres tiempos de comparativa: el Antes (2007-2009), antes de iniciar la construcción en la fase de proyecto, Durante en el transcurso que se ejecutó la obra y se habitaron las dos primeras Ciudades Rurales (2009-2013), y el Posterior que es en la actualidad 2016 después tres a seis años, una vez habitada e iniciada la vida en la Ciudad Rural Sustentable.

La evaluación mediante el método de FODA¹⁸⁶ permitirá determinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que el proyecto ofrece, las cuales describiremos enseguida:

- *Las Fortalezas* van referidas a factores críticos positivos con los que se cuenta
- *Las Oportunidades*, aspectos positivos externos que debemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas
- *Las Debilidades*, son factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir
- *Las Amenazas*, son aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos

Esto nos permitirá mostrar una radiografía del estado en que se operó el programa y en función de ello, proponer una estrategia que vaya acorde con los objetivos formulados inicialmente (véase esquema 24).

Esquema 24
Proceso de evaluación del análisis FODA



Fuente: En <http://www.matrizfoda.com/dafo>

En este sentido el método FODA retomaría los factores internos y externos de cada uno de los tiempos ya propuestos en cada uno de los supuestos para ver las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del programa. Considerando algunos de los estudios realizados por otros investigadores respecto al tema y los nuestros (véase tabla 26, pág. 210-211).

¹⁸⁶ La matriz FODA es una herramienta de análisis que puede ser aplicada a cualquier situación, individuo, producto, empresa, etc, que esté actuando como objeto de estudio en un momento determinado del tiempo (véase en <http://www.matrizfoda.com/dafo>)

Tabla 26
Aplicación del análisis FODA al Programa de las Ciudades Rurales

DIMENSIONES	ANTES	DURANTE	POSTERIOR
ECÓNOMICA	Fortalezas Voluntad política del presidente y gobernador en turno para invertir en el programa orientado a reducir la pobreza y la dispersión poblacional.	La creación del Instituto de Ciudades Rurales para la gestión y administración de los recursos.	La posibilidad de reactivación económica colocando los productos en los mercados con la asesoría y apoyo del gobierno según la vocación productiva de la zonas
	Oportunidades Financiamiento federal y Capital privado	Existencia de recursos financieros federales y estatales. Aportaciones de las empresas privadas y organizaciones civiles Construcción de infraestructura para impulsar el desarrollo económico de las CRS.	Se cuentan con Instalaciones y equipamiento para el desarrollo de proyectos productivos y mano de obra.
	Debilidades La desviación de recursos para otras actividades ajenas al programa	Inexperiencia en la gestión de los recursos Desconocimiento de las nuevas actividades productivas	Falta de interés por parte del gobierno federal y estatal para invertir en el programa.
	Amenazas No hay un programa enfocado al desarrollo de las nuevas actividades productivas	Los proyectos económicos no cuentan con estudios de mercado para la comercialización de los productos	No hay personal calificado para operar la maquinaria. No hay asistencia técnica, ni asesoría productiva, organizativa ni administrativa para los proyectos productivos microempresariales.
	SOCIAL	Fortalezas Disponibilidad de recursos humanos para la elaboración del programa	Conformación de un consejo consultivo ciudadano
Oportunidades La posibilidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes desplazados mediante un proyecto participativo		Participación de Organismos Internacionales, Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Empresas Privadas	Trabajo de gestión por parte de la dirección del instituto de Población y Ciudades Rurales, para la conformación de redes de participación
Debilidades Falta de interés de los diferentes actores involucrados al inicio del programa		Vida difícil de los damnificados y reubicados en los campamentos provisionales Ausencia de la participación local Movilidad de personal en la dirección del instituto Toma de decisiones centralizadas	Falta de comunicación y convivencia social en la ciudad rural Rivalidad Alcoholismo Abandono Vandalismo
Amenazas Desconfianza Temor Resistencia Diversidad cultural Pérdida de identidad Desplazamiento Abandono		Conflictos sociales y políticos La presión social Rechazo al programa Intereses personales y de grupo	Ausencia de programas sociales enfocados a restablecer las condiciones de vida de los reubicados Cancelación del programa

Tabla 1 de 2

DIMENSIONES	ANTES	DURANTE	POSTERIOR
TERRITORIAL	Fortalezas		
	Reubicación de los habitantes asentados en zonas de riesgo a sitios más seguros	Establecimiento de los habitantes en campamentos temporales, durante la realización de las obras	Participación de la población en las obras de construcción de su nuevo asentamiento
	Oportunidades		
	Programa enfocado a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales dispersos y en zonas de riesgo	Fundación de nuevos asentamientos humanos concentrados, dónde se brinda vivienda, servicios y los equipamientos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas	Construcción de su nuevo poblado, con vivienda, infraestructura y equipamiento educativo, salud, comercial y productivo
AMBIENTAL	Debilidades		
	No se consideró la estrategia para la selección de los sitios de reubicación	Los sitios se seleccionaron por razones distintas en cada uno de los casos.	No se dotó del transporte, los nuevos asentamientos están alejados de la ciudad y de las tierras productivas
	Amenazas		
	Topografía agreste Deforestación Disponibilidad de suelo para el nuevo sitio	Elevación de los costos por la selección del sitio no adecuado	Falta de reservas de suelo para el crecimiento de la ciudad Deterioro de los edificios públicos por falta de mantenimiento Abandono o traspaso de la vivienda
TERRITORIAL	Fortalezas		
	El programa está orientado a conservar y respetar el medio ambiente natural a partir de un desarrollo sustentable	Se implementaron plantas de tratamiento de aguas y el uso de energía solar para la iluminación pública	La implementación de la infraestructura para el cuidado del medio ambiente
	Oportunidades		
	La existencia de clima húmedo y abundante vegetación	La posibilidad de generar una nueva cultura en la conservación del medio ambiente	Mayor control sobre los recursos naturales
AMBIENTAL	Debilidades		
	El desconocimiento en el uso de nuevas tecnologías	Costo de mantenimiento del equipo	Deterioro de la infraestructura por no contar con personal calificado y recursos para su mantenimiento
	Amenazas		
El impacto ambiental del sitio por la construcción de la ciudad rural	Perdida de espacios de animales y vegetación	La ausencia de programas para la reforestación y conservaciones de las especies animales y vegetales	

Tabla 2 de 2

Analizando la tabla anterior tenemos que existen momentos críticos y de oportunidad¹⁸⁷ dentro del proceso de planeación y reubicación de nuevos poblados esto considerando el caso de las Ciudades Rurales, los cuales podrían examinarse desde las cuatro dimensiones planteadas bajo los tres momentos del proceso el antes, durante y posterior al proyecto, en este sentido mencionaremos los que a nuestra consideración resultan ser los más relevantes.

¹⁸⁷ Retomando una definición de logística mencionaremos como momentos críticos, aquellos momentos clave o cruciales, que tienen mayor impacto dentro del proceso sea positivo o negativo, si no son manejados correctamente conducen al descontento, pérdida de confianza y fracaso del proyecto. Consultado en: <http://servicioenlogistica.blogspot.mx/2012/10/que-son-los-momentos-criticos-de-verdad.html>

Sí partimos que la reubicación de asentamientos humanos es de por sí ya un proceso traumático para la población desplazada, lo es aún más sí este desplazamiento se origina por alguna emergencia o desastre, dónde se pierden vidas y hasta el patrimonio de las familias afectadas; es por ello que el *aspecto social* en principio resulta ser el evento más crítico en estos procesos, ya que se rompe toda relación entre el pasado y el presente de las personas, existe desconfianza, temor y resistencia al desplazamiento, tal como lo han manifestado varios autores como Macías, Domínguez, Jesper, Pickard, Jiménez, entre otros; quienes han abordado el tema bajo diferentes casos de estudio.

Es entonces cuando se da la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes desplazados mediante un proyecto participativo, dónde la participación de la población afectada es fundamental para que los proyectos respondan a las necesidades y costumbres de las personas, además de lograr su aceptación y con ello garantizar en ese sentido la factibilidad de su construcción, de lo contrario corre el riesgo de no concretarse como muchos otros proyectos.

Un segundo momento crucial que se da *durante* la segunda parte del proceso, es lo referente a la **fundación de nuevos asentamientos humanos concentrados, dónde se brinda vivienda, servicios y los equipamientos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas desplazadas**, esto tiene que ver específicamente con la planeación del proyecto y la gestión de los recursos, ya que de ello depende que se garantice mejorar o no las condiciones de los reubicados.

Dentro de la planeación del proyecto uno de los puntos fundamentales es *la selección del sitio de reubicación*, ya que de ello depende el futuro del nuevo asentamiento por su vocación, emplazamiento y accesibilidad, ya que son algunas de las características fundamentales que deben considerarse para su desarrollo. Por otro lado, *la gestión de los recursos* es otro gran reto dentro de la fundación de nuevos asentamientos, estos recursos son económicos y humanos, los cuales deben ser administrados correctamente bajo un sistema de calidad que permitan su transparencia y optimización, con la finalidad de que la ejecución e implementación del proyecto se realice de manera adecuada.

La creación de un órgano especializado para administrar los recursos y llevar acabo la gestión de los procesos de reubicación como se hizo en el caso de las Ciudades Rurales, es un gran acierto, el problema es que la dependencia no estaba descentralizada sino que dependía de las decisiones del gobierno estatal para la toma de decisiones, sujetándose a los recursos y tiempos del mismo.

Un tercer momento que es crítico es *el posterior* a la reubicación, en donde el aspecto económico se ve afectado por la falta de empleo en la Ciudad Rural, lo que ha propiciado una dependencia económica de los programas del gobierno y el abandono temporal o definitivo de sus habitantes. Por lo tanto, el hecho de fundar o crear nuevos poblados debe ir acompañado desde sus inicios de un plan integral de reacomodo dónde el aspecto social, cultural y económico se vea plasmados en el nuevo asentamiento, para que se dé **la posibilidad de reactivación económica colocando los productos en los mercados con la asesoría y apoyo del gobierno según la vocación productiva de las zonas**.

De lo anterior, podríamos decir que el programa de las Ciudades Rurales Sustentables en su inicio parecía un buen planteamiento para mejorar las condiciones de vida de los habitantes que viven en las localidades rurales o en situación de riesgo, el problema fue pensar en la reubicación como medio para agrupar a los asentamientos humanos dispersos y promover con ello la concentración, lo cual cambia completamente el esquema de forma de vida de estas personas, cuya organización responde a la relación que hay entre su principal fuente de trabajo que es la tierra de labor y la vivienda.

En este sentido, se demostró que la concentración de la población rural dispersa en estas Ciudades Rurales, no garantizó mejorar sus condiciones de vida de sus habitantes, les proporcionó una vivienda e infraestructura para habitar el nuevo poblado, pero no de empleo, lo que ha propiciado una migración temporal de la mano de obra productiva a otras poblaciones cercanas o en su defecto, regresan a trabajar a sus tierras que ahora están más alejadas de su nueva vivienda. Esto se percibe al llegar a las Ciudades Rurales, las cuales se notan desoladas y en donde sólo se ven mujeres y niños.

Si bien es cierto que al principio se dio empleo a algunos habitantes en las nuevas empresas, faltó generar cadenas de comercialización para colocar los productos en el mercado, dar seguimiento a la producción primaria, la transformación de los productos y la comercialización; además de capacitar a los empleados y organizar a la población local creando una cultura de transformación de sus actividades primarias hasta las terciarias. Todo esto llevó a que la inversión no se recuperara, que se perdiera el interés y que la infraestructura (costosa) quedara abandonada, cerrando así las instalaciones del equipamiento productivo, las cuales están en muy buenas condiciones todavía.

Por otro lado, la falta de programas sociales que acompañen el proceso de la reubicación generó que las Ciudades Rurales estén desintegradas socialmente, su organización ya sectorizada por poblados, ha propiciado rivalidad entre algunos habitantes de las diferentes localidades que ahí se concentran, esto debido a que no hay un sentido de identidad propia del nuevo asentamiento.

En el aspecto ambiental, la evaluación nos muestra la fortaleza de un programa diseñado para proteger y conservar el medio ambiente, lo cual es importante, pero el problema es que los materiales y el equipo para realizarlo resultó inoperable por la falta de recursos y mano de obra calificada para su mantenimiento. La situación que guarda actualmente cada una de las Ciudades Rurales, es distinta y tiene mucho que ver con el interés que sus habitantes tienen por mejorar sus condiciones actuales de vida.

El Caso de Santiago el Pinar es más complejo, todavía no hay acercamiento del gobierno estatal con la población, la población es indígena y existen muchos problemas internos de tipo político y religiosos, la situación de la gestión se torna más complicada. Por el contrario, con la Ciudad Rural de Jaltenango la autoridad municipal ha asumido su liderazgo y ha participado activamente junto al Instituto para impulsar la actividad social y económica, retomando la vocación de la región que es la producción de café (según entrevista realizada en mayo 2016, al director del Instituto de CRS).

Foto 35
Publicidad de la nueva carrera en la CRS



Hay oportunidades en el entorno que se quieren aprovechar, por ejemplo recientemente el gobierno del estado en coordinación con la Universidad Autónoma de Chiapas ha impulsado una nueva carrera en caficultura, en el municipio de Ángel Albino Corzo, cerca de Ixhuatán. Lo cual puede ayudar a consolidar esta actividad económica con personal calificado.

De las tres Ciudades Rurales visitadas y evaluadas en esta investigación (Nuevo Juan de Grijalva, Ixhuatán y Jaltenango), consideramos que la última es la que mejores condiciones para su desarrollo tiene, por su integración con la cabecera municipal y a nivel regional, ya que cuenta con una accesibilidad adecuada y medios de transporte directos con la capital de estado, además de equipamientos para la salud y la educación de cierto nivel que servirán a toda una región.

En el aspecto social la participación de la población ha propiciado el acercamiento con los diferentes niveles de gobierno para detonar proyectos productivos, lo cual fortalecerá su economía y diversificación, ya que actualmente aún depende de las actividades primarias las cuales son una debilidad por estar alejadas de la Ciudad Rural. Y por el contrario la Ciudad Rural que presenta menos condiciones para su desarrollo es Ixhuatán, por su lejanía con la ciudad capital, la accesibilidad al sitio y su desintegración social, además de no contar con equipamiento productivo necesario para su desarrollo.

La inversión y la infraestructura productiva que se tiene en las Ciudades Rurales además de sus condiciones de localización pueden ser aprovechadas para generar empleo; bajo políticas claras y programas destinados para tal fin. En el 2016 el proyecto tomo impulso, promoviéndose ante la federación y el gobierno estatal, la reactivación económica de las Ciudades Rurales Sustentables, según su vocación productiva, bajo la propuesta de la siguiente tabla.

Tabla 27

Vocación productiva de las CRS	
Nuevo Juan de Grijalva	Cacao, Ganado doble propósito y ensamble
Santiago del Pinar	Floricultura, ensamble, avícola y artesanías
Ixhuatán	Plátano y avícola
Jaltenango de la Paz	Café y Piscícola

Fuente: Instituto de Población y Ciudades Rurales, 2016.

La vocación productiva propuesta por el Instituto, debe fomentarse a raíz de programas específicos de capacitación hasta fomentar una cultura, dónde la participación de la población local es importante para garantizar el éxito de los proyectos productivos. Se debe involucrar también en la gestión a los

tres niveles de gobierno y a los representantes municipales de las CRS, para llevar acabo las propuestas de desarrollo económico y social, siendo este un aspecto clave en el proceso.

Por ello consideramos que si se logra atender las debilidades del programa de las Ciudades Rurales Sustentables y aprovechar las oportunidades, pueden llegar a ser un buen ejemplo para replicarse en casos de creación de nuevos asentamientos rurales por reubicación en caso de desastres o riesgo, pero que no debe ser considerada como una política de ordenamiento territorial para concentrar a las poblaciones dispersas. Una política de este tipo sólo trasgrede toda una cultura de organización rural que vive bajo un sistema de producción de autoconsumo y sobrevivencia.

Capítulo 5

5.1 Contribuciones del proyecto

Desde la perspectiva del Desarrollo Territorial pero específicamente de la Planificación del Territorio, en este capítulo abordaremos en un principio, las características que a priori podrían tener las Localidades Semirurales del Estado de Chiapas, para que sean consideradas como potenciales para impulsar su desarrollo y el del territorio rural en donde se localizan. El estudio está basado en cuatro dimensiones: la económica, sociocultural, ambiental y territorial, como resultado del análisis sobre la Calidad de Vida y los Medios de Vida Sustentables, teniendo como resultado la selección de 41 localidades, clasificándolas en muy alto, medio y bajo potencial, siendo la localidad de Chicoasén la que mejores condiciones ofrece.

En un segundo punto del capítulo, se hace una contrastación del modelo de potencial de Desarrollo de las Localidades Semirurales y el programa de Ciudades Rurales Sustentables, basados en las dimensiones propuestas inicialmente; y aunque distan mucho uno de otro, tienen dos cosas en común, estar enfocados al mismo tipo de asentamientos humanos, y su tratamiento está orientando a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. En este sentido, analizaremos ambas propuestas.

El punto tres de este capítulo, hace referencia a la propuesta de lograr un Sistema Urbano Rural en el Estado de Chiapas, a partir de la consolidación de las Localidades Semirurales Potenciales integrándolas a la Planeación del Territorio. Finalmente, en el punto cuatro, se hacen una serie de recomendaciones para la reubicación de pequeñas localidades rurales en México y se establecen las conclusiones generales del estudio.

5.2 Características de las localidades semirurales potenciales

Basados en las cuatro dimensiones que sustentan el modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales (territorial, sociocultural, económica y ambiental), las variables fueron definidas y seleccionadas para su operatividad, mediante el análisis factorial agrupándolas en cinco componentes, las cuales por su relación entre ellas definimos como: *la participación de la población, la sustentabilidad ambiental, la diversificación económica, la conectividad vial y la accesibilidad a los servicios.*

Estas localidades potenciales tienen la característica de estar contenidas dentro del área de influencia del sistema de ciudades de la entidad, mientras que el resto de las localidades están en otro contexto, al estar más alejadas de los beneficios que brinda el sistema de ciudades; por lo que para su análisis se debe partir de otras condiciones físicas, sociales, culturales y económicas. En este sentido, el análisis ex- ante permite describir las características que poseen las localidades semirurales potenciales para el caso del Estado de Chiapas, para posteriormente realizar una comparación entre este modelo y el de las CRS; el cual ha sido abordado como caso de estudio. Bajo estas características describiremos sólo a las localidades semirurales potenciales, considerando su rango de clasificación en alto, medio y bajo.

Las localidades con más alto potencial según nuestro modelo son doce, las cuales mencionaremos por orden de jerarquía¹⁸⁸: este bloque está integrado por Chicoasén, Ixtapa, Bochil, Acapetahua, Soyaló, Amatenango del Valle, Alcalá, Escuintla, Jiquilpilas, Socoltenango, Zinacatán y 20 de Noviembre. Su localización dentro del territorio estatal se manifiesta mayormente en la zona central del estado, cercana a dos ciudades importantes como lo es la capital Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, que a pesar de tener una topografía agreste siete de ellas están beneficiadas por ambas ciudades, lo que les permite tener una mejores condiciones para su desarrollo como conectividad y accesibilidad a servicios, formándose así una región funcional. Su participación social suele ser mayor que el resto de las localidades seleccionadas, además de contar con recursos naturales y patrimoniales, que permiten diversificar su economía.

Foto 36
Chicoasén, Chiapas



Fuente: Google, 2010.

Las cinco restantes quedan distribuidas de la siguiente manera: la localidad de Amatenango del Valle está en el ámbito de influencia también de dos ciudades una media San Cristóbal y otra pequeña Comitán de Domínguez, además de ser cabecera municipal, lo que le permite acceder a mejores beneficios. Su potencial radica en el patrimonio cultural que posee, ya que son productores artesanales además de las condiciones de conectividad y accesibilidad a los servicios.

Foto 38
Zinacatán, Chiapas

Las últimas cuatro están localizadas dentro del ámbito de influencia de una sola ciudad, como el caso de Escuintla y Acapetahua, que a pesar de no ser las localidades de gran tamaño, ni las más cercanas a la ciudad de Tapachula, son las que están mejor conectadas y tienen una buena accesibilidad a los servicios.



Fuente: Google, 2011.

¹⁸⁸ La jerarquía va definida en relación a su Potencial de Desarrollo.

Foto 39
Amatenango del Valle, Chiapas



Foto: Amatenango del Valle, Chiapas. Google, 2015.

Algo similar sucede con Socoltenango, la cual está en el área de influencia de la ciudad de Comitán de Domínguez, o la localidad de Jiquilpilas, que a pesar de estar al límite del umbral de la capital del Estado, resulto tener mejores condiciones de desarrollo que otras cercanas a ella.

Las localidades potenciales con valor de medio y bajo potencial, están dispersas en el ámbito de influencia de la ciudades, localizadas en vías secundarias o en condiciones topográficas más agrestes, que a pesar de estar relativamente cerca territorialmente, su conectividad vial y de transporte, dificulta la movilidad de los bienes y servicios; presentando menores porcentajes se accesibilidad así como bajos porcentajes de participación social.

En resumen, las localidades semirurales al igual que las ciudades, requieren tener las condiciones favorables para su desarrollo bajo una escala local, pero dentro de una integración regional. El hecho de estar contenidas dentro del área de influencia de la ciudad las favorece en todos los sentidos, mejorando su conectividad, accesibilidad y diversidad económica. Lo que se requiere, es que los programas o las políticas que se implementen vayan de acuerdo con las condiciones territoriales, socioculturales, económicas y ambientales, para que en este sentido se conserve su valor como localidades en transición, que bajo la consolidación de un sistema urbano rural permitirán extender los beneficios a otras localidades cercanas a ellas.

Foto 40
Acapetahua, Chiapas



Fuente: Google, 2016.

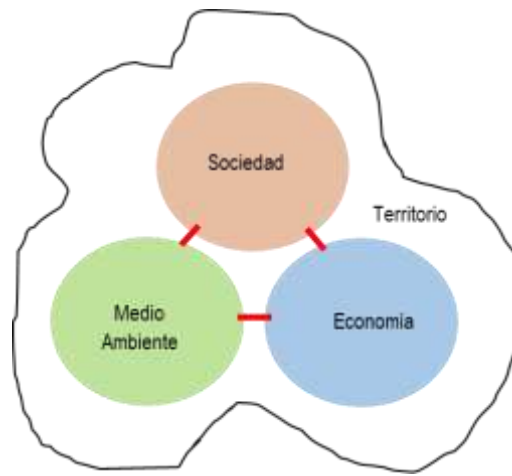
5.3 Contrastación del modelo de Potencial de Desarrollo de Localidades Semirurales y el programa de la Ciudades Rurales Sustentables

En esta parte del capítulo se analizará el modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales (PDLS) y su relación con el modelo implementado en el Estado de Chiapas referente a las Ciudades Rurales Sustentables (CRS), dónde el objetivo central de ambos es lograr mejorar las condiciones de vida de los habitantes. El alcance y la estrategia planteada en cada modelo difieren, y viene desde el origen del mismo, ya que el modelo de potencial de desarrollo contempla la situación actual que guardan las localidades semirurales en relación a sus condiciones territoriales, económicas, socioculturales y ambientales, mientras que el segundo modelo, parte de la reubicación de localidades rurales y la concentración de las mismas, en un determinado sitio para generar las condiciones de desarrollo mediante una iniciativa política principalmente.

La ubicación que guardan las CRS en comparación con las PDLS no coincide territorialmente, ya que en principio tres de las CRS quedan fuera del ámbito de influencia del sistema de ciudades y por lo tanto más alejadas de ellas; a excepción de Santiago del Pinar la segunda ciudad construida, que a pesar de estar ubicada dentro del área de influencia de la ciudad de San Cristóbal, las condiciones sociales y políticas dificultan su acceso por considerarse zona zapatista. Esta situación no ha permitido el acercamiento de la institución encargada de la gestión con los habitantes que aún habitan la Ciudad Rural, y por lo tanto, ha frenado su desarrollo.

El caso de Jaltenango, la última ciudad rural construida y la más alejada territorialmente de la ciudad de Tuxtla, presenta mejores condiciones de desarrollo, ya que el relieve, y la conexión directa de transporte la integra no sólo físicamente sino también funcionalmente con la cabecera, así como con el resto de las localidades. Además de que socialmente hay una mayor participación de la población y por lo tanto de organización, lo que ha permitido lograr algunos beneficios no sólo para la Ciudad Rural sino también para la cabecera municipal de Jaltenango. Esto nos lleva a realizar una comparación entre ambos modelos bajo las tres dimensiones de la sustentabilidad, agregando la dimensión territorial, con la finalidad de establecer algunos criterios que nos permitirán hacer recomendaciones para futuros proyectos de este tipo (véase esquema 25 y tabla 28 en la pág. 220).

Esquema 25
Los pilares de la sustentabilidad y el territorio



Fuente: Elaboración propia a partir de Spokenews. com, en Google,2016.

Tabla 28
Dimensiones de contrastación entre el modelo de las CRS y el PDLS

Modelo	Económico	Sociocultural	Ambiental	Territorial
CRS	Dotación de equipamiento e infraestructura para el desarrollo de actividades productivas implementadas desde arriba sin consulta de la población.	Ausencia de programas y acciones que fomenten la participación de la población, su organización y la convivencia social.	Impacto ambiental al generar una transformación del medio natural al medio construido y la generación de desechos en la zona y falta de cultura productiva y social amigable con el ambiente	Ubicación cercana a un centro urbano pero alejado de la ciudad fungiendo como una extensión de la misma, con problemas de integración social y territorial.
PDLS	Se retoman los factores principales para el desarrollo como son la localización, las actividades productivas, la diversificación económica y la PEA	Se considera la dotación de espacios destinados para la cultura y la educación, así como la diversidad cultural, la participación y la vulnerabilidad social	En este sentido se busca que las localidades semirurales tengan algún potencial natural como recursos naturales disponibles para el desarrollo de actividades turísticas, además de presentar mejores condiciones de seguridad ante la vulnerabilidad natural	Se considera como principal elemento la ubicación de la localidad con respecto al sistema de ciudades y su conectividad, para la integración de toda una región manteniendo cierta independencia.

Fuente: Elaboración propia con base a investigación de campo y documental.

Retomando la tabla anterior, tenemos que el modelo de potencial de desarrollo para localidades mixtas permite identificar mediante un análisis ex ante, las condiciones favorables que estas localidades tienen para impulsar su desarrollo, mientras que el programa de Ciudades Rurales Sustentables en sus inicios planteo considerar algunas condicionantes, esto no se logró durante el proceso de gestión y reubicación de las localidades, ya que los resultados muestran la ausencia de un planteamiento metodológico y estratégico que integre las cuatro dimensiones para lograr un desarrollo sustentable.

- Dimensión económica

El modelo de PDLS parte de considerar la vocación económica que las localidades semirurales poseen, y que mediante el apoyo de programas para el desarrollo de proyectos productivos podrían consolidarse para mejorar la economía de los habitantes; mientras que el programa de las CRS a pesar de contar con la infraestructura creada para tal fin (al menos en las dos primeras ciudades Nuevo Juan de Grijalva y Santiago del Pinar) no funcionaron, porque los proyectos fueron implementados desde arriba sin consulta de la población, además de no prever el seguimiento y asesoría de los mismos para operarlos y comercializar sus productos, de hecho no se contempló las características de la mano de obra de la población objetivo, para tener la posibilidad de consolidar los proyectos económicos. La falta de dinero circulante en las CRS ha provocado el cierre de comercios y empleo, limitando la liquidez de las familias para comprar productos en los comercios locales en donde se observa poca oferta de los mismos.

Foto 41

Equipamiento comercial en la CRS de Ixhuatán, Chiapas. 2016



Foto: Propia, 2016.

- Dimensión sociocultural

En el aspecto sociocultural el modelo de PDLS considera como variables principales la disponibilidad de espacios culturales y patrimoniales, la participación social y la seguridad, esto nos indica si las localidades tienen la vocación para desarrollar dichas actividades además de tener una organización y estabilidad social. En cambio las CRS carecen de este elemento, la ausencia de programas sociales y culturales a posteriori, que permitan fortalecer los lazos sociales entre sus habitantes de diferentes localidades y arraigo a su nuevo entorno, ha propiciado el poco acercamiento de los habitantes y en ocasiones hasta rivalidades entre los mismos al compartir ciertos espacios. Así mismo, hay una falta de identidad y pérdida de valores, ya que no hay festividades comunes pues cada localidad tiene sus propias celebraciones (principalmente las de carácter religioso), ni eventos sociales y culturales que promuevan la convivencia social y el arraigo a su nuevo hábitat según lo manifestaron los habitantes de Ixhutatán y Nuevo Juan de Grijalva.

La participación de los reubicados fue poca, mayoritariamente a través de los líderes locales quienes fueron más beneficiados, es decir que terminaron buscando sus propios intereses y no los colectivos, creando fracturas internas en los grupos. El programa podría haber tenido mejores resultados si no se hubieran hecho desplazamientos de población, ya que es un proceso traumático que trasgrede el aspecto social, cultural y el económico y hasta simbólico de una comunidad.

- Dimensión territorial

Este es uno de las dimensiones que mayor relevancia tiene en nuestro caso de estudio, y es precisamente lo que marca la diferencia entre ambos modelos, el hecho de ser desplazado de tus tierras para concertare en un nuevo centro de población como lo es el programa de las CRS o el de mejorar las condiciones existentes sin ser desplazados PDLS. En este sentido, consolidar no es lo mismo que fundar un nuevo asentamiento, y de ser así este tiene se tiene que elaborar un estudio completo para la selección del sitio de reubicación. La localización del sitio de reubicación en este tipo de procesos debe prever la vocación económica, ya que de ello depende en gran parte el potencial que pueda ofrecer el nuevo asentamiento para el desarrollo de actividades productivas, además de su conectividad con el resto de las localidades y la región.

El modelo de PDLS considera estas variables, mientras que el modelo de las CRS las localizó con base a su cercanía a un centro urbano bajo criterios que se desconocen (salvo la primera ciudad rural en donde los habitantes reubicados seleccionaron el sitio), ya que se encuentran distantes del área de influencia de las ciudades, excepto Santiago el Pinar que se localiza cercana a San Cristóbal de las Casas, pero que por condiciones políticas, sociales y culturales es la Ciudad Rural que presenta más dificultades para acceder a ella por ser dominio Zapatista. El modelo de organización del espacio a partir de la concentración urbana, en donde se tienen los equipamientos necesarios como educación, salud, establecimientos comerciales, industria ligera, religiosos y recreativos, como lo son las CRS, nos ha llevado a construir desarrollos urbanos con tintes rurales, en donde se expresa claramente la intención de atender los indicadores que marcan las políticas sociales más que mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Foto 42 y 43
A la izquierda vista panorámica de Zinacatán y a la derecha Nuevo Juan de Grijalva la primer Ciudad Sustentable, Chiapas. 2016.



Fotos: imagen retomada de http://cookjmex.blogspot.mx/2013_09_01_archive.html.

- Dimensión ambiental

La dimensión ambiental en las CRS queda definida por la implantación de plantas de tratamiento y la instalación de luminarias solares, lo que refleja la preocupación por cuidar el medio ambiente, sin embargo, el impacto generado por la remoción de tierras para la construcción del nuevo asentamiento es mayor bajo las condiciones en que se intervino el territorio. Esto sin considerar, el alto costo que implica la creación de nuevos asentamientos humanos en zonas naturales alejadas, por la dotación de abastecimiento de los servicios elementales como agua y electricidad, el manejo de los desechos líquidos y sólidos, además de su efecto de la contaminación al medio ambiente.

Si las poblaciones provienen de zonas rurales donde tradicionalmente no cuentan con servicios y tienen un limitado manejo y aprovechamiento de los desechos y de los alimentos, es indispensable contar con programas que promuevan educación y cambio cultural. Vivir en espacios de mayor concentración y urbanos, requiere de hábitos de higiene y manejo adecuado y consciente de los desechos líquidos y sólidos, pues de otra forma se corre el riesgo de favorecer el surgimiento de plagas y fauna nociva (ratas, cucarachas), como sucede en Nuevo Juan de Grijalva.

En este sentido, el modelo de potencialidad apunta a consolidar la protección al medio ambiente como elemento importante para fomentar el desarrollo de toda una región de las localidades seleccionadas, bajo la riqueza natural que estas zonas pueden ofrecer para el impulso de actividades productivas, turísticas o para su conservación como zonas naturales protegidas. Siendo el recurso natural una de las fortalezas del medio rural.

5.4 Hacia un Sistema Urbano Rural en Chiapas, México.

México es un país eminentemente urbano, en dónde al 2010 el 78% de su población radicaba en zonas urbanas (INEGI, 2010), es decir, en localidades arriba de los 15 mil habitantes, esto ha traído como consecuencia que la atención de los recursos y la planeación sea específicamente urbana, olvidando por completo el medio rural. La brecha de desigualdad entre el medio urbano y rural s así cada vez más marcada, ya que es en este último dónde las condiciones de pobreza¹⁸⁹ y marginación se acrecientan. *“La incidencia de pobreza en las poblaciones rurales es de 61.9%, es decir, 25.2 puntos porcentuales más que en las poblaciones urbanas, donde es de 36.7% (con la estimación de CONEVAL la brecha es de 19.4 puntos porcentuales)”* (Entrevista Dr. Franco, 2015).

Hay que mencionar que en nuestro país se han hecho algunos intentos por tratar de mejorar las condiciones de vida de los habitantes que viven en las zonas rurales, pero estos en su mayoría se han centrado en el desarrollo regional bajo un enfoque económico, con implementación de programas de apoyo al campo y de asistencia social. La planificación territorial de las zonas rurales, ha sido poco aplicada ya que como anteriormente hemos visto, se ha centrado más en el medio urbano. Tratar de igualar las condiciones de vida de los habitantes rurales y urbanos, implicaría gran inversión de recursos económicos, ya que existe un gran rezago en cuanto a equipamiento e infraestructura, sin considerar las condiciones de la vivienda que no cumplen con los indicadores de bienestar, que se piden para lograr tener una mejor calidad de vida.

Actualmente la propuesta de la SEDATU de impulsar un Sistema Urbano Rural, va enfocado a la implementación de acciones en las zonas rurales más marginadas del país, bajo el programa de Fomento a la Urbanización Rural (FUR): *“Contribuir a fomentar el desarrollo de los Núcleos Agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante Proyectos Ejecutivos y Proyectos de Construcción de Infraestructura Urbana Comunitaria”*(SEDATU, 2015:35). Argumentándose que uno de los problemas más graves que enfrentan las localidades rurales es la falta de infraestructura social y su objetivo se centra en las localidades menores a los 2,500 habitantes que estén asentados en núcleos agrarios y además de presentarse en situación de pobreza extrema.

¹⁸⁹ El índice d pobreza es multidimensional y según el art. 36 de la LGDS menciona siete dimensiones: El ingreso, El rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la alimentación, la calidad y espacios de la vivienda así como el acceso a los servicios básicos de la misma. Consultado en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

En este sentido se visualiza un programa con objetivos de corto alcance, pues como hemos visto anteriormente, el desarrollo de las localidades rurales no se da sólo con el apoyo de infraestructura, sino que debe tener una visión más integral de los diferentes aspectos que implica el desarrollo. Por ello, el modelo de *Potencial de Desarrollo para las Localidades Semirurales* parte de identificar esas variables que son necesarias para impulsar el desarrollo bajo la selección de localidades que pueden ofrecer mejores condiciones de vida a los habitantes rurales.

Sí observamos la ubicación de las localidades que fueron seleccionadas como potenciales en el modelo, tenemos que todas ellas están conectadas a una vía carretera pavimentada, a no más de 60 minutos de la ciudad más cercana y que tienen una tendencia a la diversificación de sus actividades productivas (ver mapa 16, en anexo pág. 246).

En este sentido, la ciudad ejerce un ámbito de influencia que permite determinar todo un sistema de localidades a su alrededor, algunas de ellas más cercanas y quedan expuestas a un proceso de urbanización más acelerado que aquellas que están más distantes (véase tabla 29).

Tabla 29
Área de influencia de la ciudad con respecto a las localidades semirurales potenciales

Tuxtla Gutiérrez	San Cristóbal de las Casas	Tapachula	Comitán de Domínguez
Ixtapa Chicoasén Jiquilpilas 20 de Noviembre Alcalá	Amatenango del Valle Bochil Soyaló Zinacatán	Escuintla Acapetahua	Socoltenango

Fuente: Elaboración propia.

Desde la escala regional, estas localidades semirurales a su vez tienen influencia en su entorno inmediato donde mantienen relaciones funcionales con las pequeñas localidades rurales, rancherías y caseríos dispersos cercanos a ellas, que muchas veces no alcanzan a servirse de la ciudad mientras que las más alejadas quedan en condiciones de vida más desfavorables que incrementan su marginación¹⁹⁰ y pobreza¹⁹¹. *“Los asentamientos localizados a grandes distancias de los centros urbanos, generan altos costos de movilidad (en salud, económicos, ambientales, tiempo, etc.) que absorben los hogares, y que producen círculos viciosos y trampas de la pobreza”* (Ávila, 2014:28)

Retomando nuevamente a Ávila (2014:18); en nuestro país se consideran localidades aisladas a aquellas que están a más de 5km de distancia con respecto a una localidad mayor a 15,000 habitantes o más aún aquellas que están a más de 3 km de una carretera.

¹⁹⁰ *“En base al índice de marginación se consideran cuatro dimensiones estructurales de este fenómeno: la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos insuficientes y la residencia en localidades pequeñas”* (Conapo, 2010:29).

¹⁹¹ EL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), establece tres niveles de pobreza: Pobreza alimentaria, Pobreza de capacidades y Pobreza patrimonial (Conapo, 2010:24,25)

Ahora bien, si esas condiciones mejorarán con equipamientos, comunicaciones, transporte y dotación de infraestructura seguramente su área de influencia aumentaría por la atracción que ejercería entorno al resto de las localidades que la rodean, configurando así un sistema rural que conectaría a un sistema urbano. En este sentido, el modelo de potencialidad para localidades semirurales estableció con ayuda de los SIG's pequeños buffers en torno a estas localidades seleccionadas que resultaron con alto potencial, considerando para el modelo un radio de 5km. que es la distancia máxima que una persona puede resistir para trasladarse caminando de un lugar a otro, sin la necesidad de utilizar ningún otro transporte¹⁹², esto con la finalidad de conocer a que población sirven bajo las condiciones actuales de desarrollo (véase tabla 30 y mapa 17 en anexo pág. 247).

Tabla 30
Área de influencia de las localidades semirurales
del modelo de potencial de desarrollo

<i>Nombre de la localidad</i>	<i>Población servida a 5km del núcleo</i>	<i>Número de localidades del</i>
<i>20 de Noviembre</i>	5,505	29
<i>Alcalá</i>	15,957	25
<i>Acapetahua</i>	10,080	60
<i>Amatenango del Valle</i>	22,157	17
<i>Bochil</i>	17,400	37
<i>Chicoasén</i>	6,915	12
<i>Escuintla</i>	20,124	78
<i>Ixtapa</i>	12,357	31
<i>Jiquilpilas</i>	10,235	58
<i>Socoltenango</i>	7,656	30
<i>Soyaló</i>	8,575	18
<i>Zinacatán</i>	29,962	42
<i>Total</i>	166,923	437

Fuente: Elaboración propia con ayuda de los SIG's .

¹⁹² Considerando que en el medio rural y semirural pocos habitantes cuentan con vehículo propio y no hay sistemas de transporte público.

Con base a la tabla 31 y el mapa 16, tenemos que el total de asentamientos rurales servidos por el sistema urbano rural es de 437, en donde viven 166,923 habitantes, de los cuales muchos de ellos están en asentamientos dispersos, con un promedio que va desde los 168 hasta los 1,303 habitantes por tamaño de localidad. El hecho es que bajo un enfoque regional la posibilidad de cobertura se amplía casi al doble de lo que en realidad es, permitiendo mejorar las condiciones de vida de más población bajo una visión regional integral de la planeación del territorio. Esta área de influencia de las localidades semirurales se puede ampliar si tenemos mejores equipamientos, carreteras y transporte, lo cual permitiría ampliar la cobertura de los servicios y mejorar las condiciones de más habitantes rurales.

En este mismo sentido, si empleamos este mismo criterio para analizar la cobertura que el programa de CRS podría tener considerando las 8 CRS contempladas inicialmente en relación a su ámbito de influencia regional, tenemos que alcanzan a cubrir a una población total de 31,050 habitantes distribuidas en 322 localidades contenidas a 5 km a la redonda (véase tabla 31).

Tabla 31
Área de influencia del sistema de CRS y el Modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales

Modelo	Número de localidades servidas a 5km	Población total servida
Ciudades Rurales Sustentables (8)	322	31,050 hab.
Localidades con mayor potencial (12)	437	166,923 hab.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Chiapas e INEGI, 2010.

Haciendo una comparación entre ambos modelos, se observa claramente que el modelo de Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales, puede alcanzar a beneficiar a mayor población rural con la cobertura de servicios sin necesidad de desplazarlos de su lugar de origen, esto permite abatir costos para la construcción de nuevos poblados pero además evita toda una serie de problemas sociales, económicos, ambientales y culturales que conlleva la reubicación de asentamientos humanos.

Por otro lado, como se ha comentado anteriormente el hecho de haber dotado de equipamientos de mayor rango de cobertura en algunas de las CRS no garantizó que la población rural mayor a 5 km de distancia de estas ciudades se sirviera de ellos, al no contar con los medios de transporte y las vías necesarias para hacerlo, lo cual permitiría una mayor movilidad y relación con el resto de las localidades. Sin embargo, es importante hacer notar que la pobreza que hay en el medio rural muchas veces no permite pagar un transporte diariamente para el traslado al trabajo o a la escuela, lo cual dificulta las condiciones de accesibilidad a los servicios.

Por lo tanto, uno de los objetivos del modelo de *Potencial de Desarrollo para Localidades Semirurales*, es ayudar a la toma de decisiones para la planeación territorial, pero con un enfoque regional en el sentido de ubicar aquellas localidades semirurales que tienen las mejores condiciones para impulsar su desarrollo bajo las tendencias actuales de la Nueva Ruralidad. Esto permitirá establecer pequeñas regiones conformadas por otras localidades cercanas o asentamientos dispersos, con la intención de acercar los beneficios que estas localidades potenciales pueden ofrecer y consolidar así un Sistema Urbano Rural.

5.5 Recomendaciones para la reubicación de pequeñas localidades rurales en México

El programa de las Ciudades Rurales Sustentables, pudo ser un caso exitoso siempre y cuando se hubiese implementado el Plan Maestro diseñado inicialmente durante la gestación del proyecto, en dónde se proponía un sistema de Ciudades Rurales Sustentables, cuyos principios contenían el subsistema físico-biótico, el social-demográfico, el sistema urbano-regional y el económico-productivo, sin embargo, debido a la premura del tiempo las acciones rebasaron los ideales plasmados en dicho Plan, tomando una serie de decisiones que cambiaron el rumbo del objetivo inicial.

El Plan Integral de Desarrollo para la reubicación de Asentamientos Humanos debe abogar por la participación de la población local, pero también debe considerar a los actores clave que deben intervenir en cada una de las fases de la reubicación que es el ante, durante y el posterior al evento, con la finalidad de garantizar una mejor gestión del proceso y que el desplazamiento sea menos conflictivo, doloroso y permita resarcir en breve tiempo las condiciones de habitabilidad de los afectados. Las acciones prioritarias que a nuestra consideración deben estar contempladas en dicho Plan están expresadas en el esquema 26 de la página 230.

Si observamos dicho mapa tenemos que en la primera fase es donde se realizan los trabajos previos a la reubicación, las actividades programadas van encaminadas a establecer las mejores condiciones de trabajo con base a una planeación de las actividades, siendo este un momento determinante al darse a conocer el desplazamiento. Aquí se deben buscar las instancias legales que amparen y garanticen las mejores condiciones para la reubicación. Así mismo se realizan los estudios necesarios como censos socioeconómicos, de vivienda e infraestructura con el fin de obtener la información necesaria para el desarrollo del Plan. La elección del sitio debe ir acompañada de un estudio regional de la zona para garantizar la mejor ubicación tanto de vocación como de accesibilidad al sitio.

Los actores clave en esta fase del proyecto son fundamentales y es donde se nota mayor participación de ellos que en el resto del proceso, esto debido al impacto social que genera el desplazamiento y la expectativa sobre el actuar de los mismos; viéndose muchas veces oportunista por parte de algunos actores, y es ahí donde la gestión es fundamental para que dichos actores queden enmarcados en ciertos niveles de participación (véase esquema 27 en la página 231).

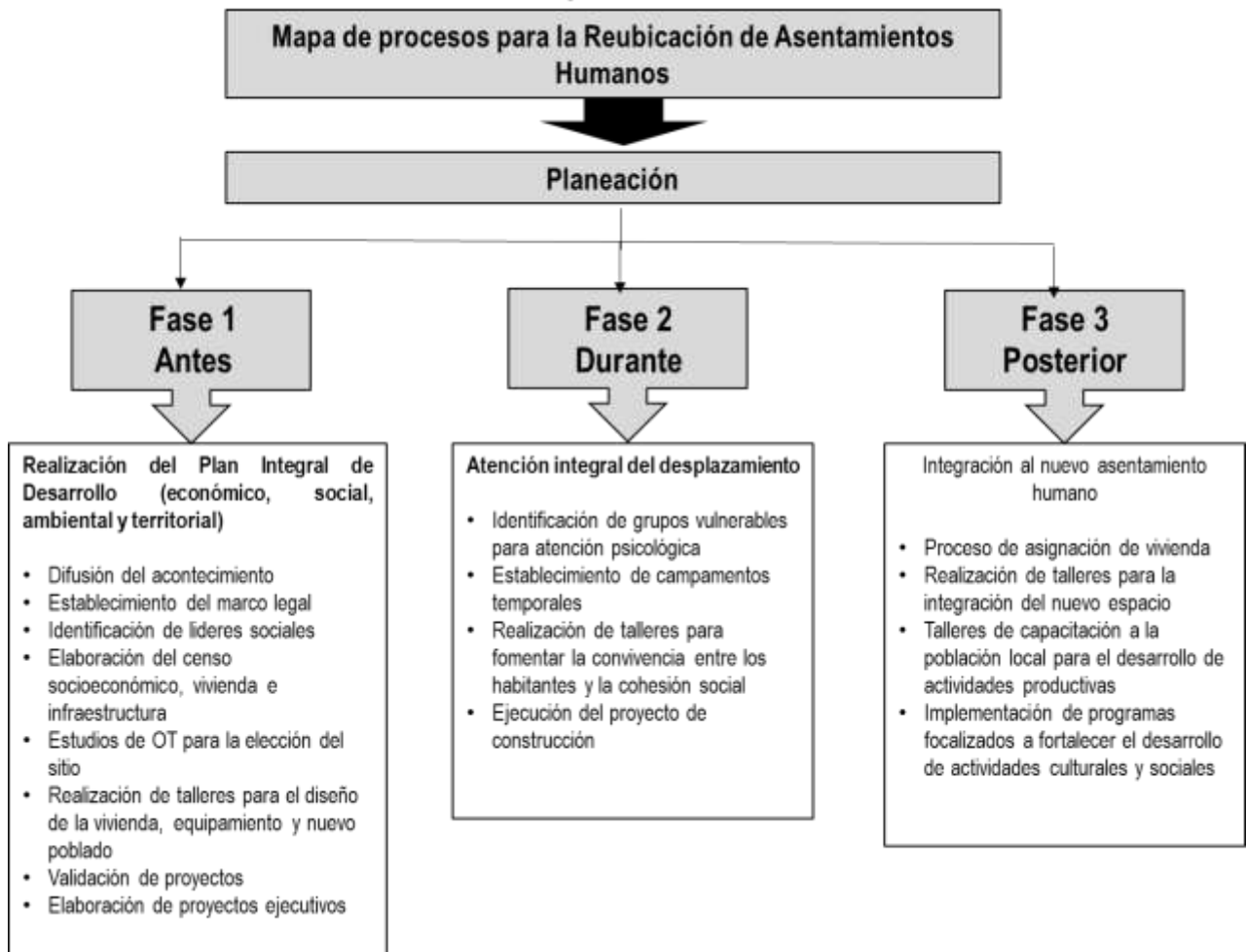
Por otro lado se recomienda la realización de talleres con la población afectada, para elaborar las propuestas del diseño de vivienda y poblado, para que estos una vez presentados sean validados por la misma población. Esto nos lleva a fomentar un proyecto participativo desde el inicio del proceso en dónde aparte de la consulta y los talleres, debe fomentarse la capacitación de la población para la organización y formación de comités que permitirán involucrarlos durante el proceso (véase esquema 28 en la página 227).

Durante la segunda fase del proceso que es el durante, según Domínguez (2014:45) se debe implementar un Plan de Reasentamiento, ya que es ahí donde se llevan a cabo todas las acciones de atención a la población desplazada para alojarla en los campamentos provisionales, hasta lograr su integración al nuevo espacio, sí se trata de poblaciones menores a los 200 habitantes entonces se recomienda proceder a la indemnización. Esta atención debe realizarse de manera participativa implementándose talleres para atender a la población local afectada durante el proceso, esto con la finalidad resarcir y mitigar el impacto que se deriva de una reubicación. Se deben identificar los grupos más vulnerables y darles atención especializada, además de ofrecer condiciones temporales de techo y abrigo a la población afectada.

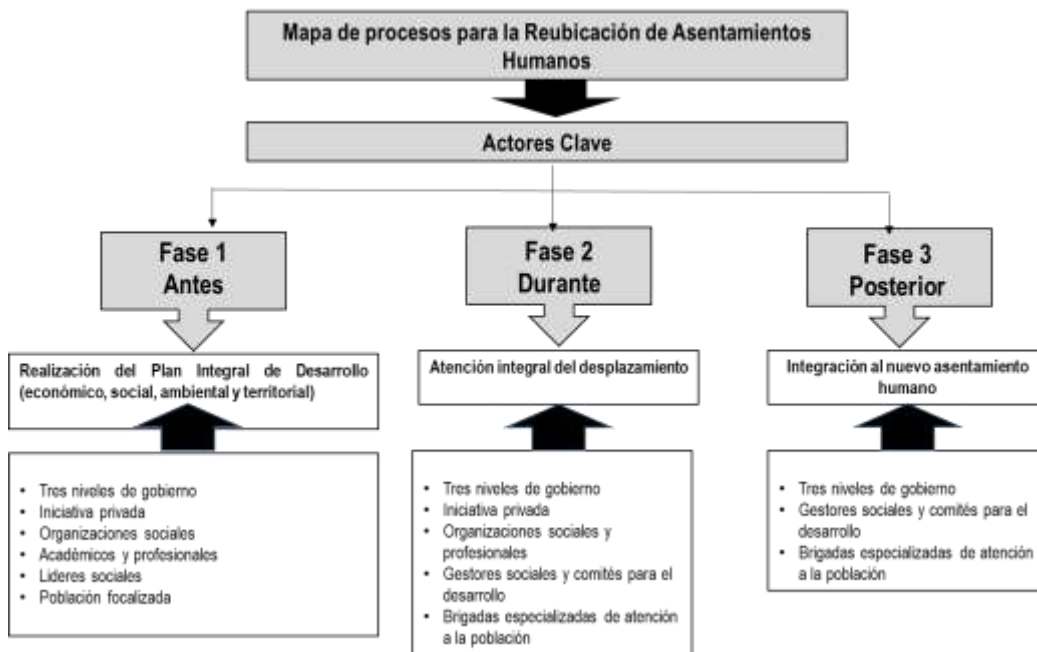
En este sentido, debe haber una participación activa de la población local mediante la conformación de los comités y los gestores sociales, estos últimos serán el vínculo entre los tomadores de decisiones y la sociedad, ellos deben estar presentes en todo el proceso. Así mismo, otros actores clave dentro del proceso, son los líderes sociales los cuales deben involucrarse dentro del *comité para el desarrollo*, junto con aquellas personas que tengan cierto conocimiento o presencia en el lugar, los cuales serán los representantes de la sociedad para organizarla, informarla y trabajar conjuntamente con los gestores sociales sobre las acciones a implementar (véase esquema 29 en la pág.231).

En la fase 3 referida al momento posterior a la reubicación, se debe cuidar el momento de la integración de la población a su nuevo asentamiento, siendo necesario en muchas ocasiones la implementación de talleres para el uso de los espacios, la asignación de la vivienda y el desarrollo de las nuevas actividades productivas, así como programas focalizados a fortalecer el desarrollo social y cultural de los afectados. Para ello es recomendable monitorear los resultados una vez implementado el plan, para atender los posibles problemas que se presenten (véase esquema 26 de la página 230).

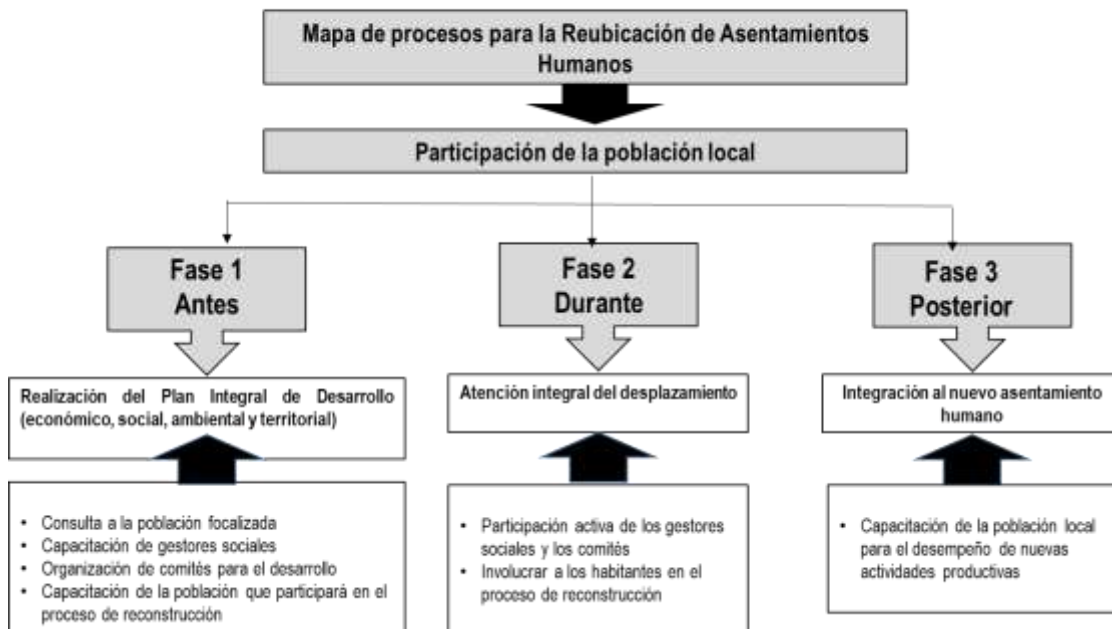
Esquema 26



Esquema 27



Esquema 28



5.5 Conclusiones generales

Como hemos analizado durante esta investigación la planeación urbano regional ha sido resultado de políticas de corto alcance ceñidas a los periodos de gobierno, en donde muchas veces los objetivos y metas marcadas a largo plazo sólo quedan en buenas intenciones, ya que se ven interrumpidas por el cambio del poder. Siendo este uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la planeación en general en México. Así mismo, los objetivos y la dirección como se ha dirigido la planeación de los recursos ha provocado grandes desigualdades regionales y en la sociedad, reflejándose en el territorio con una gran desigualdad entre el medio urbano y el rural, en donde a este último sólo se ha visto desde el aspecto económico como generador de recursos del campo.

La concentración y el crecimiento de la población urbana, han propiciado un crecimiento extensivo de nuestras ciudades, conformadas por un gran cinturón periférico y absorbiendo otras localidades rurales cercanas hasta formar un continuo urbano a gran escala a lo que se le denomina como región urbana¹⁹³, la cual demanda suelo y servicios cada vez más alejados de ella. El territorio rural se ha convertido en el blanco perfecto para las inversiones, donde grandes empresas como mineras, petroleras, turísticas y desarrolladores han visto en él un buen negocio, urbanizar el campo, ahí donde el suelo es más barato y se puede cumplir así con uno de los objetivos planteados por la política nacional, que es el de Fomentar la Urbanización Rural¹⁹⁴.

El problema de este programa de fomento a la urbanización rural, es que está enfocado para las poblaciones rurales más marginadas y no hay cabida para el resto de las localidades rurales, su objetivo va centrado a lograr un mejoramiento de la infraestructura bajo acciones concretas, pero no se visualiza la planeación del territorio de una manera integral dentro de un sistema urbano rural. Por lo que el programa debe ser más incluyente y no solo detectar las localidades más marginadas, sino también aquellas que tienen potencial para desarrollar un sistema regional. Asimismo, se debe hacer una diferenciación, entre aquellas localidades rurales que encuentran dentro del proceso urbanización más acelerada y formen parte de la periferia urbana, de aquellas que están más apartadas de la misma y de las condiciones de infraestructura necesarias para su desarrollo. De la misma manera se debe diferenciar a aquellas localidades de nueva creación como son las fundaciones, cuyos antecedentes difieren de la reubicación, ya que estos parten de un antecedente histórico y posiblemente traumático, mientras que los primeros podrán planearse bajo condiciones y reglas previamente establecidas para su funcionamiento. Aunque el gobierno federal actual, ha puesto interés en lo referente al Ordenamiento Territorial como un instrumento para lograr equilibrar el desarrollo de las desigualdades regionales, este desde mi punto de vista hasta el momento ha tenido intervenciones de corto alcance que no han beneficiado a las regiones, sino más bien ha promovido programas asistenciales muy puntuales que no tiene mayor impacto para generar las condiciones de desarrollo.

¹⁹³ La región urbana alude a una superficie que contiene una gran zona metropolitana y las áreas circunvecinas de menor tamaño, generalmente de 150 kilómetros. en esta configuración de asentamientos existe una serie de interrelaciones e interdependencias que se traduce en un redistribución de la población y las actividades económicas, una especialización productiva de cada centro de población y complejos procesos sociales (Meltzer, 1984:163 en Sobrino, 2011:83)

¹⁹⁴ *El programa de fomento de la urbanización rural* es una estrategia orientada a contribuir al desarrollo de una vida digna de la población que habita en las localidades rurales asentadas en núcleos agrarios (SEDATU-FUR, 2016)

Por otro lado, la habitabilidad de nuestras sociedades tanto urbanas como rurales, se ha visto afectada por los efectos del cambio climático, que al no haber un ordenamiento integral del territorio ha puesto en condiciones de riesgo o vulnerabilidad a muchos de nuestros asentamientos humanos del planeta. Por lo que, los desplazamientos y las reubicaciones humanas son cada vez más constantes, además de otros factores que las provocan, como la seguridad y el desarrollo de los megaproyectos, que han contribuido a este fenómeno, bajo la construcción de una sociedad que vive en constante exposición y riesgo¹⁹⁵.

La ausencia de una política sobre la reubicación o relocalización de nuevos asentamientos humanos, ha propiciado en México que la intervención en este tipo de proyectos esté sujeta a las decisiones de los principales actores que en ella intervienen, sean privados o del mismo estado, que sólo han velado por sus intereses económicos o políticos más que por el beneficio de una sociedad vulnerable. Se debe evitar ver a la reubicación como a una mercancía, ya que parten de una necesidad que se tiene que atender porque repercute social y económicamente, así mismo se debe evitar ver a la reubicación como una oportunidad política para mantener una cota de poder bajo programas asistenciales que sólo corrompen y sirven a interés de partido. Esta política, sobre el reasentamiento humano debe ir acompañada de un plan de reasentamiento, con la finalidad de que el impacto producido por el desplazamiento no sea tan catastrófico, sobre todo cuando se trate de una reubicación por desastre, en dónde no solo es la pérdida de cosas materiales sino también de la vida de las personas. Debe tener un enfoque integral en donde se contemplen los aspectos culturales, sociales y económicos, para la reintegración de estos habitantes a su nuevo asentamiento.

En la actualidad ninguna política toma en cuenta este proceso como tal, en dónde se atienda a Priori, Durante y Post al efecto de la reubicación. Dentro de la legislación, en la Ley General de asentamientos Humanos recién aprobada en el 2016, no se toca el tema de la reubicación sino más bien el de la fundación de un nuevo asentamiento, estableciéndose las condiciones que se deben contemplar en el artículo 50 del capítulo único del título quinto sobre las *regulaciones de la propiedad en los centros de población*. Dentro de estas consideraciones solo se menciona lo referente a la aptitud del suelo, su impacto ambiental, el respeto a las áreas protegidas y el patrón del asentamiento rural y comunidades indígenas, no tomando en cuenta la localización dentro de un sistema, sus posibles relaciones con otras localidades cercanas y su conectividad con el resto del territorio, lo cual se hace necesario si lo que queremos es impulsar el desarrollo. De la misma manera se hace hincapié en las reservas territoriales que cada municipio debe contemplar para prever su uso, más no tiene un destino específico para la prevención.

¹⁹⁵ Citando a Ascher (2004: s.p.) en la tercera etapa de la modernidad vivimos en una sociedad del riesgo y el riesgo aumenta con el proceso de modernización, puesto que los peligros y el conocimiento que podemos tener de ellos son mayores.

El tema de la prevención del riesgo, es uno de los programas prioritarios planteados en el PND bajo el nombre de Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos cuyo objetivo específico es: *“Contribuir a la **reducción de los riesgos derivados de fenómenos naturales y factores químicos-tecnológicos**, mediante la elaboración de Atlas de Riesgos, Estudios Específicos, Reglamentos de Construcción, Obras de Mitigación, y Talleres de Capacitación”* (SEDATU,2015)

Recientemente la SEDATU a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención de Zonas de Riesgo creó en el 2014 el programa de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (REPZOR), que tiene como principal objetivo... *“Ofrecer a las entidades federativas del país, un mecanismo que les permita construir instrumentos integrales de planeación y de toma de decisiones, promueva el uso óptimo del territorio de acuerdo a la potencialidad, identifique zonas aptas para la reubicación de la población en zonas de riesgo y garantice las condiciones para practicar una evaluación constante de los potenciales y limitantes productivas, socioeconómicas y ambientales, para con ello orientar el desarrollo sustentable y equilibrado”*

Esto apunta a generar una política de prevención del riesgo donde se ve la necesidad de que los municipios cuenten con un diagnóstico detallado de las zonas en riesgo y con ello elaborar estrategias para la prevención de un desastre, mencionando también que de ser necesario se reubique a la población que está dentro de la zona detectada. De manera preliminar el programa actúa bajo la prevención del riesgo, pero no atiende el proceso posterior a ello, que es la gestión para lograr el desarrollo integral que conlleva a la reubicación, la cual ha quedado regulada por el gobierno o iniciativa privada.

Como es el caso de las hidroeléctricas o las mineras, que han desplazado a pueblos enteros bajo proyectos de asentamientos humanos, que han modificado el paisaje rural y la vida de muchos habitantes rurales, configurando así nuevos territorios urbanos. Por otro lado, el proceso de gestión para atender una emergencia de una reubicación por desastre es costosa y tardía, como lo fue en la CRS de Nuevo Juan de Grijalva o en el Mirador en Chilpancingo, que demoraron dos años y más para la ocupación de su nuevo poblado o vivienda, lo que lo hace inoperante para los habitantes y el estado, mantener una casa en renta o vivir en albergues improvisados (foto 44, en la pág.235).

Foto 44

Albergues de población afectada por el fenómeno meteorológico de Ingrid y Manuel en Guerrero.



Consultado en

https://www.google.com.mx/search?q=damnificados+por+ingrid+y+manuel&rlz=1C1SAVI_enMX616MX617&espv=2&biw=1366&bih=662&source=inms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiC-PK6qrPRAhWfo5QKHcTBAy0Q_AUIBigB#imgrc=7GPYuqX4YmymM%3a

En lo que respecta al diseño del poblado generalmente se ha recurrido a soluciones urbanas que se rigen por normas que no están pensadas para la intervención rural, como es el caso del reglamento de fraccionamientos, único instrumento que delimita la acción para diseñar este tipo de espacios. Mientras que la vivienda, ha quedado sujeta a una estandarización en cuanto a materiales, tipología y dimensiones, bajo las condiciones que favorezcan su rápida construcción y precio, sin considerar las condiciones culturales y de vida de la población. En las fotos 45 y 46 tenemos dos vistas de dos Ciudades Rurales Sustentables Izquierda Ixhuatán y derecha Santiago el Pinar.

Fotos 45 y 46

Vistas de panorámicas de Ciudades Rurales Sustentables Ixhuatán y Santiago El Pinar



Imágenes retomadas de:

https://www.google.com.mx/search?q=ciudades+rurales+sustentables&rlz=1C1SAVI_enMX616MX617&espv=2&biw=1366&bih=662&source=inms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiVIsC6nLTRAhXoj1QKHS1yCjcQ_AUIBigB#imgrc=riz51-whkvQoLM%3A

Así como también, se cuestiona la calidad de los materiales empleados en la reconstrucción, que muchas veces por abaratar los costos estos son de mala calidad y en poco tiempo dan muestra de ello, donde al parecer lo que interesa sólo es ejercer los recursos en tiempo y forma, se trata de crear entonces condiciones para la inversión más que buscar el beneficio de la población afectada. En las fotos 47 y 48 se pueden apreciar dos ejemplos de vivienda de baja calidad construida en las reubicaciones.

Foto 47

Vivienda en Nuevo Juan de Grijalva en Ostucán, Chiapas.



Foto propia, 2016

Foto 48

Vivienda en la colonia el Mirador en Chilpancingo, Guerrero



Foto: <http://www.digitalguerrero.com.mx/chilpancingo/sin-atender-a-damnificados-del-fraccionamiento-el-mirador-en-chilpancingo/> 5 de enero de 2017.

En el caso de las Ciudades Rurales Sustentables, se trató de implementar un modelo de asentamiento que acercar los beneficios de la ciudad al medio rural, bajo una fusión de ambos conceptos, que resultan ser opuestos desde la teoría urbana, y que representan a una localidad semirural o mixta como lo llama Unikel (1976), pero sin tomar en cuenta que para llegar a ser este tipo de asentamiento se debe contar con una población entre 2,500 a 15mil habitantes; lo cual permite desarrollar una serie

de funciones que no es posible realizarlas en las localidades más pequeñas, porque no se justifica normativamente su servicio como en su caso son las Ciudades Rurales, donde el asentamiento más grande tiene 2,756 habitantes. Y aunque una de las condiciones para la selección del sitio fue reubicar estos asentamientos cerca de las cabeceras municipales, para integrarlas físicamente al resto urbano, esto no siempre será lo mejor si no existe una consulta con la población, tanto de aquellos que recibirán el nuevo asentamiento como de los que serán reubicados¹⁹⁶. Por lo que desde el punto de vista de la planeación territorial, los nuevos asentamientos humanos deben garantizar una integración funcional dentro de un sistema urbano rural, que permita su incorporación económica, social y cultural. El aspecto de la movilidad para garantizar esta interacción juega un papel fundamental, con sistemas de transporte adecuados que permitan desplazar a la población del trabajo al hogar así como con el resto de las localidades.

El modelo de potencial de desarrollo para localidades semirurales permitió identificar aquellas localidades situadas en este rango, pero que además tuvieran las condiciones necesarias que permitan garantizar su desarrollo, como lo es la accesibilidad, la diversificación económica, la participación de la población, sustentabilidad ambiental y una buena calidad de vida. En este sentido, los resultados del modelo difieren con la ubicación de las Ciudades Rurales, al no contemplar seguramente las mismas variables para la selección del sitio.

Desde el punto de vista de la planeación, el programa de las CRS es un modelo de como urbanizar el territorio rural a partir de la reubicación y concentración de la población rural, que bajo una estrategia de ordenamiento territorial tenía la intención de establecer un sistema de ciudades rurales. Sin embargo, el objetivo no se cumplió porque la gestión en la dirección del programa se vio interrumpida por cortos periodos de tiempo, y muchas de las decisiones fueron tomadas sin la participación de la población local, lo cual trajo consigo descontento, rechazo y resistencia al proyecto. Por lo tanto, la reubicación de nuevos asentamientos humanos debe realizarse siempre y cuando la población este expuesta a un riesgo ante un desastre, más no como la solución para acabar con los problemas de pobreza y marginación de las localidades rurales, ya que ha quedado claro que no sólo la dispersión genera pobreza sino también la concentración urbana mal planeada. *Desde el ámbito territorial* las CRS no cumplen con una localización estratégica, ya que o están muy distantes de la zona de influencia que ejerce la ciudad, lo que las margina de los beneficios que esta puede ofrecer y por lo tanto quedan desconectadas del desarrollo, a pesar de estar cercanas de un centro urbano.

En ámbito económico, las CRS tienen una gran debilidad, no han logrado satisfacer las demandas de empleo y generación de ingreso ofrecidas. El desempleo ha obligado a muchos de sus habitantes a emigrar o buscar trabajo fuera aún a costa de separar a las familias; lo cual repercute en su economía y calidad de vida, ya que ahora se invierte más tiempo y dinero en trasladarse a su lugar de trabajo y pago por los servicios urbanos. Esta situación afecta los lazos familiares. Se deben aprovechar las infraestructuras creadas para la producción y con ello fomentar el empleo, la organización productiva, la generación de ingresos y la transformación de sus productos, buscando mercados. La gran inversión en recursos hecha por el gobierno le obliga a buscar soluciones de habilitar a la población mediante

¹⁹⁶ Como en el caso de la Ciudad Rural de Ixhuatán, en donde los habitantes entrevistados manifestaron que no pueden utilizar la clínica de la cabecera municipal, porque existe un rechazo hacia ellos.

la capacitación, la asesoría y la asistencia técnica profesional para realizar sus actividades y generar las opciones de desarrollo no solo para la ciudad rural sino para su zona de influencia, cómo se esperaba originalmente.

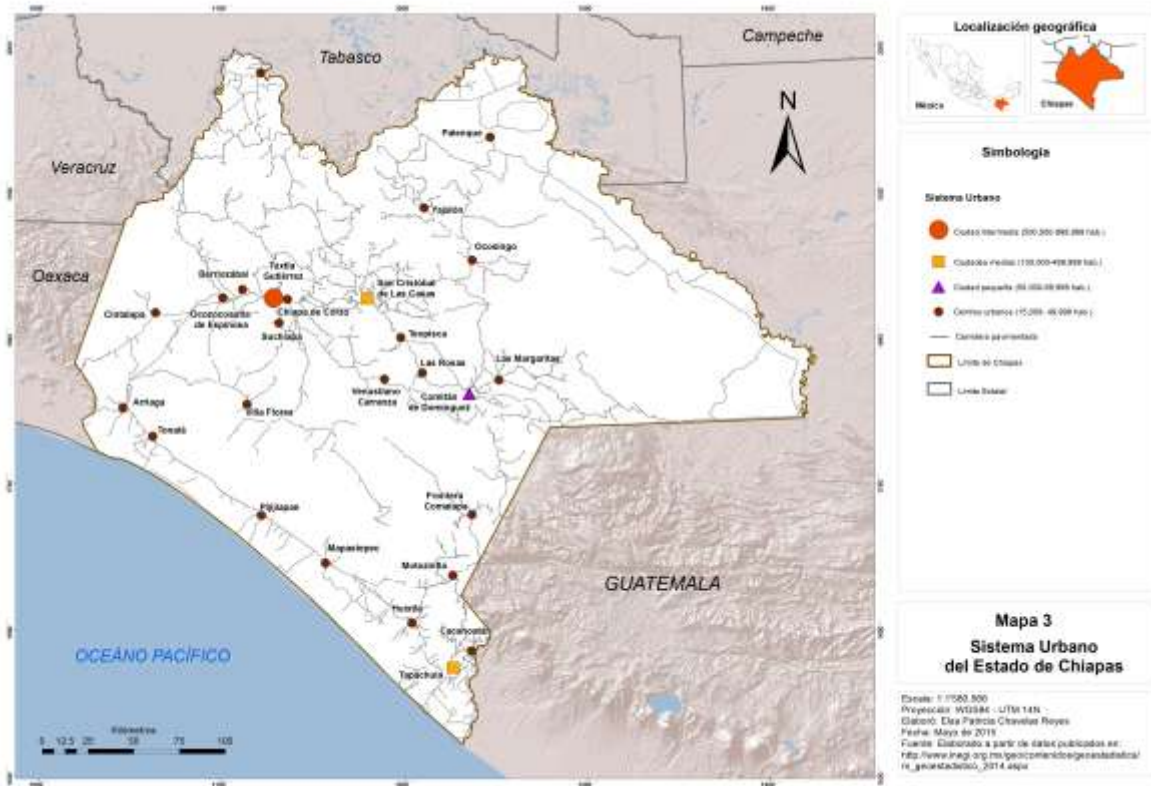
En el ámbito sociocultural estas ciudades deben ser monitoreadas para ser atendidas ya que debido a la ausencia de los jefes de familia, los jóvenes empiezan a manifestar actos de vandalismo, que se manifiestan en el daño a la infraestructura de su ciudad, así también se deben atender problemas de alcoholismo con programas sociales que fomenten el arraigo e identidad de sus habitantes. Es decir que no hubo ni ha habido en proceso de apropiación del espacio urbano, ni tampoco hay cultura ciudadana. La promoción de programas culturales y de integración familiar, ayudarían en la ciudad rural, ya que habitantes de localidades distintas ha creado algunos problemas de territorialidad y rivalidad económica, social y política.

En el aspecto ambiental, debe buscarse generar el menor impacto posible en el medio ambiente en la reconstrucción del poblado o ciudad, evitando al máximo movimientos de tierra que solo acaban con la capa vegetal, así también se deben buscar emplear en la construcción de la vivienda materiales de la región con un proyecto que emplee técnicas de recolección de agua de lluvias e iluminación solar. La capacitación y la educación en materia de conservación, cuidado y manejo ambiental es indispensable para la población. *Desde el punto de vista de la Gestión*, el hecho de crear los instrumentos e instituciones para el funcionamiento del programa de las Ciudades Rurales Sustentables es un buen ejemplo como estrategia de atención a un problema latente que es la reubicación y atención a esta población, sus fallas se han centrado en la falta de continuidad y capacitación de los actores que desempeñan esta función, ya que el cambio constante de la dirección del Instituto no permite dar continuidad a las estrategias planteadas. Crear condiciones para la gestión local, ayudarían a resolver de la mejor manera estos procesos.

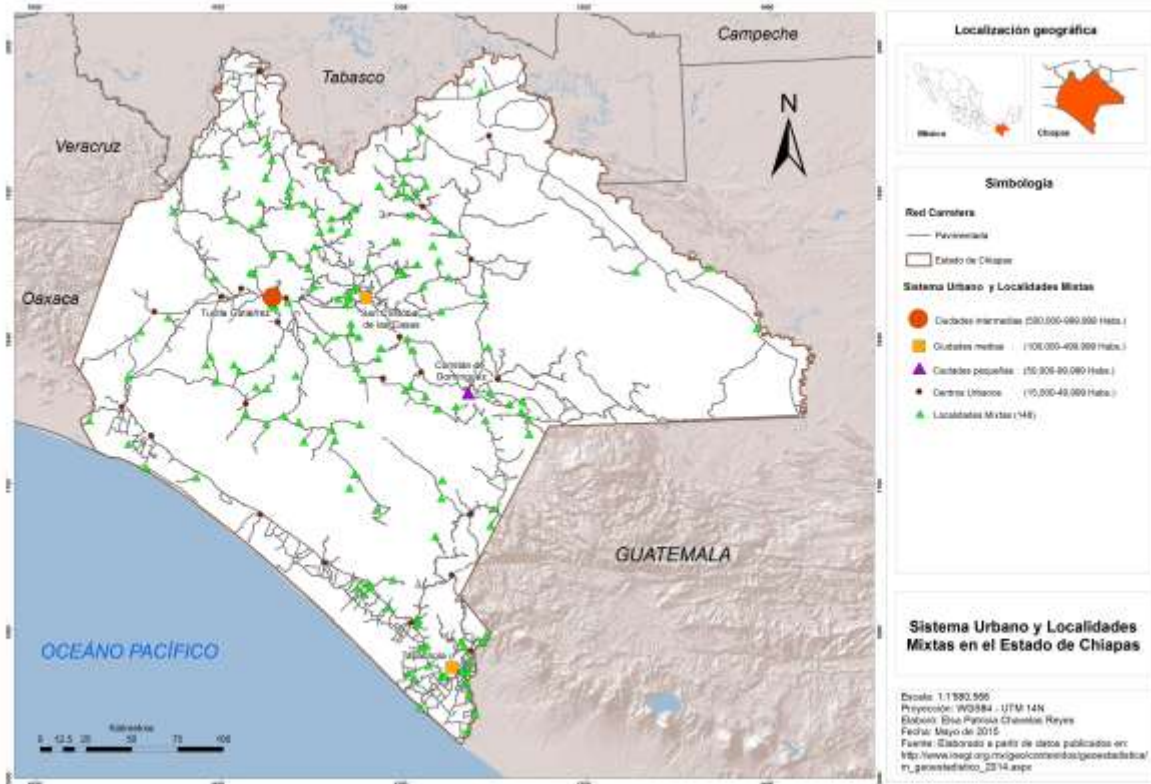
En la actualidad y después de cuatro años de la fundación de la primera Ciudad Rural Sustentable, podemos decir que a pesar de que las dos primeras ciudades tuvieron mayor apoyo para la dotación de infraestructura para fomentar su desarrollo, estas no han sido tan exitosas como el caso de la Ciudad Rural de Jaltenango, donde actualmente se han implementado diversos programas para fomentar su desarrollo económico y social. Esto quiere decir que la experiencia es muy valiosa, que no se puede descartar la creación de este tipo de asentamientos como las Ciudades Rurales Sustentables para planificar el territorio rural, que de alguna manera mejoraron en algo las condiciones de vida de sus habitantes, al acercarlos a los servicios básicos, como la salud y la educación, quedando en entre dicho el aspecto económico, social y cultural que garantizaría mejorar sus condiciones de vida. Dicha propuesta muestra que la planeación de los nuevos asentamientos humanos, no debe basarse únicamente en dotar de una vivienda o un poblado a los reubicados, sino que debe contener un Plan de Desarrollo Integral participativo en dónde se potencien las capacidades locales de la población y permitan con ello restablecerse las condiciones de habitabilidad del nuevo asentamiento, de tal forma que la reubicación se convierta en una oportunidad para sus habitantes incorporándolos a una nueva dinámica social y económica, que les permita mejorar sus condiciones de vida y no sumirlos en una dependencia gubernamental a través de los programas asistenciales.

**Anexo
cartográfico**

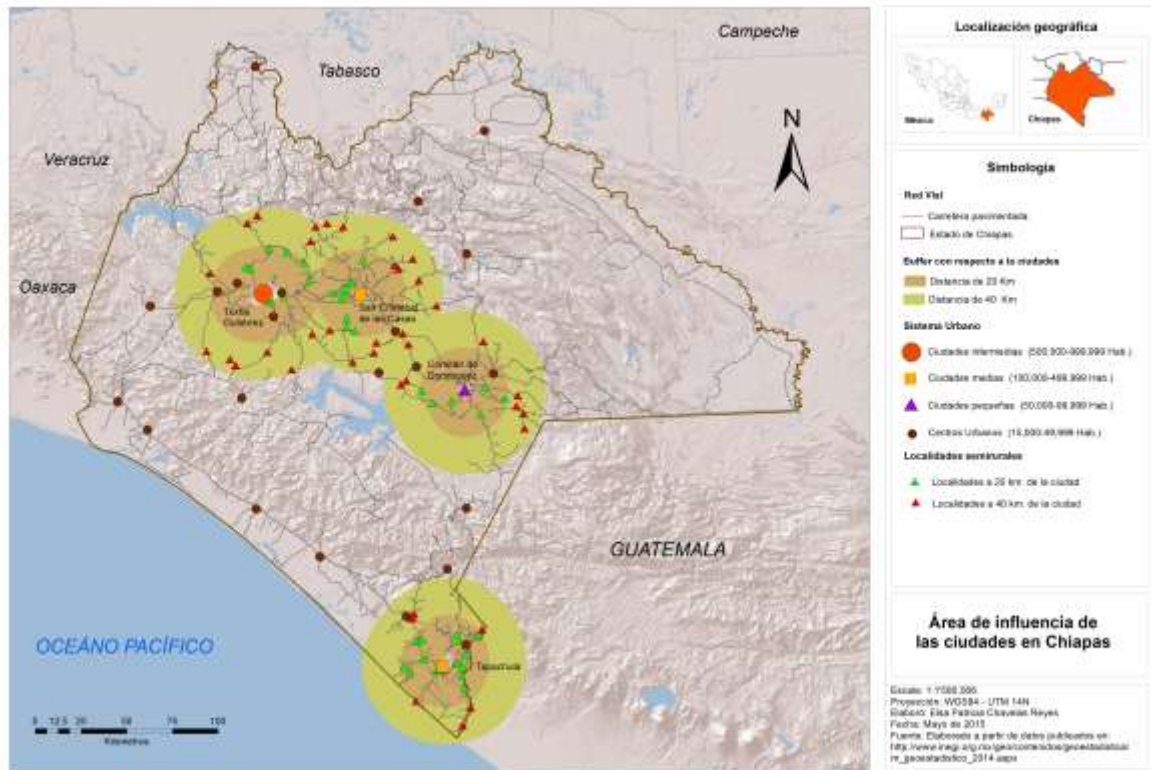
Mapa 3



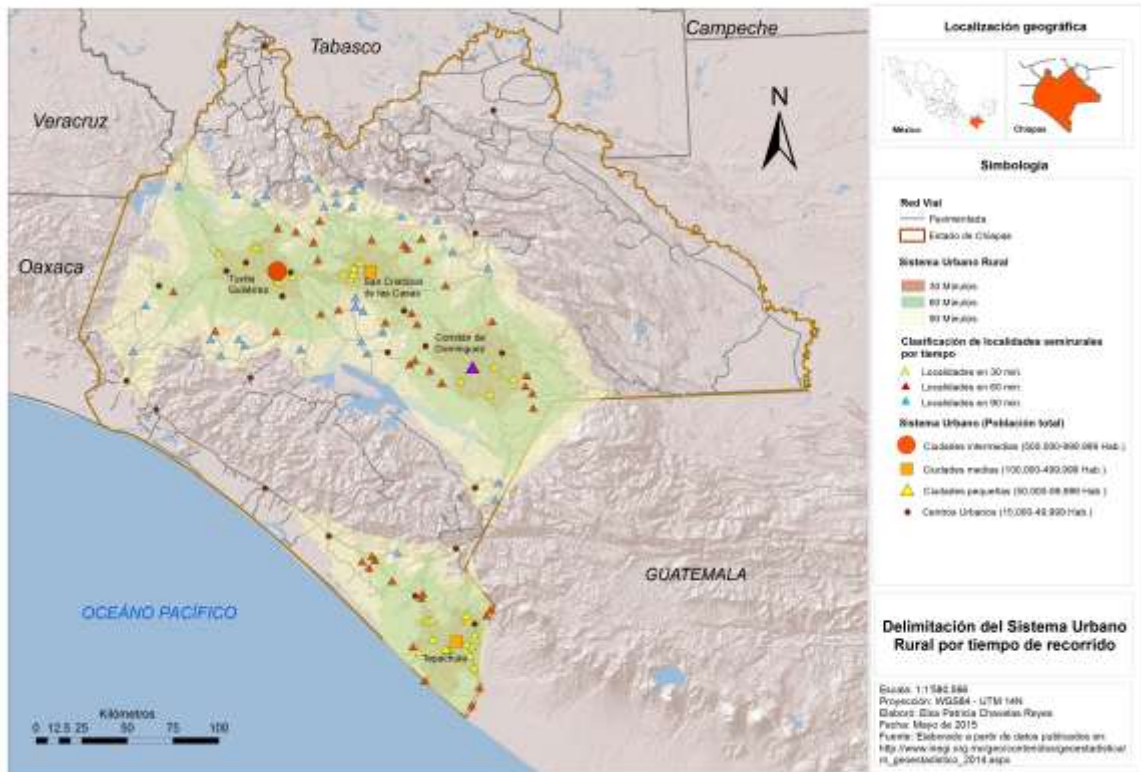
Mapa 4



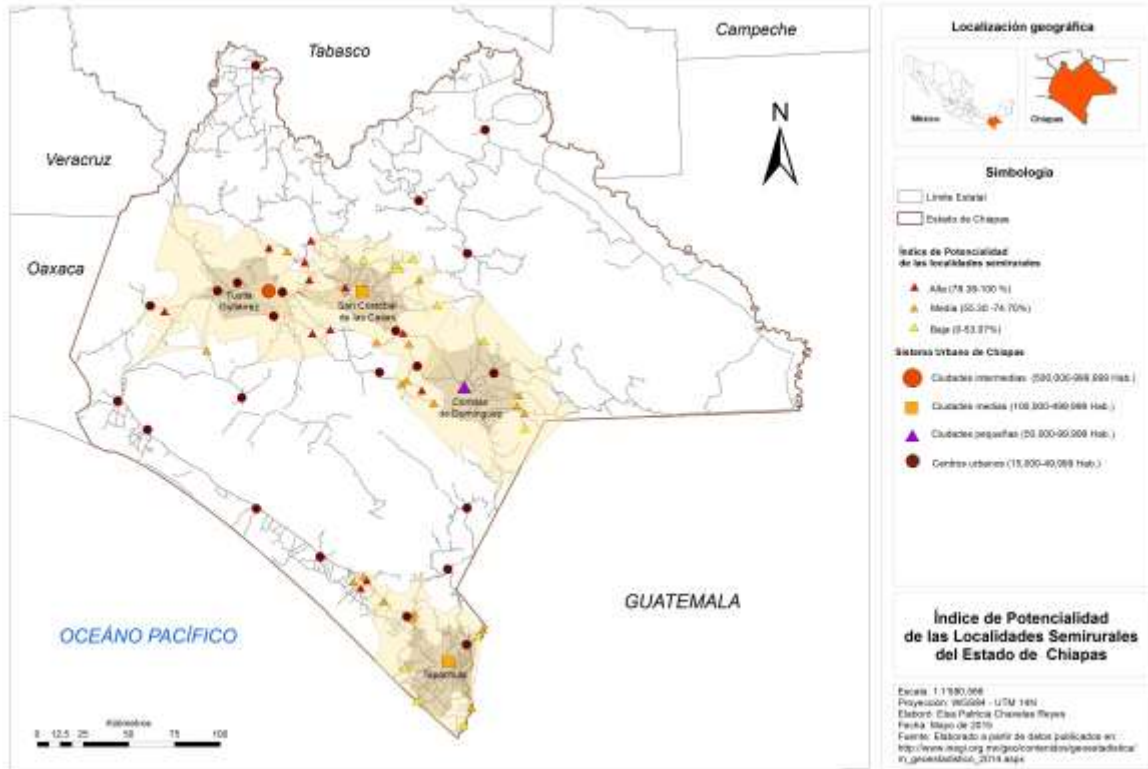
Mapa 5



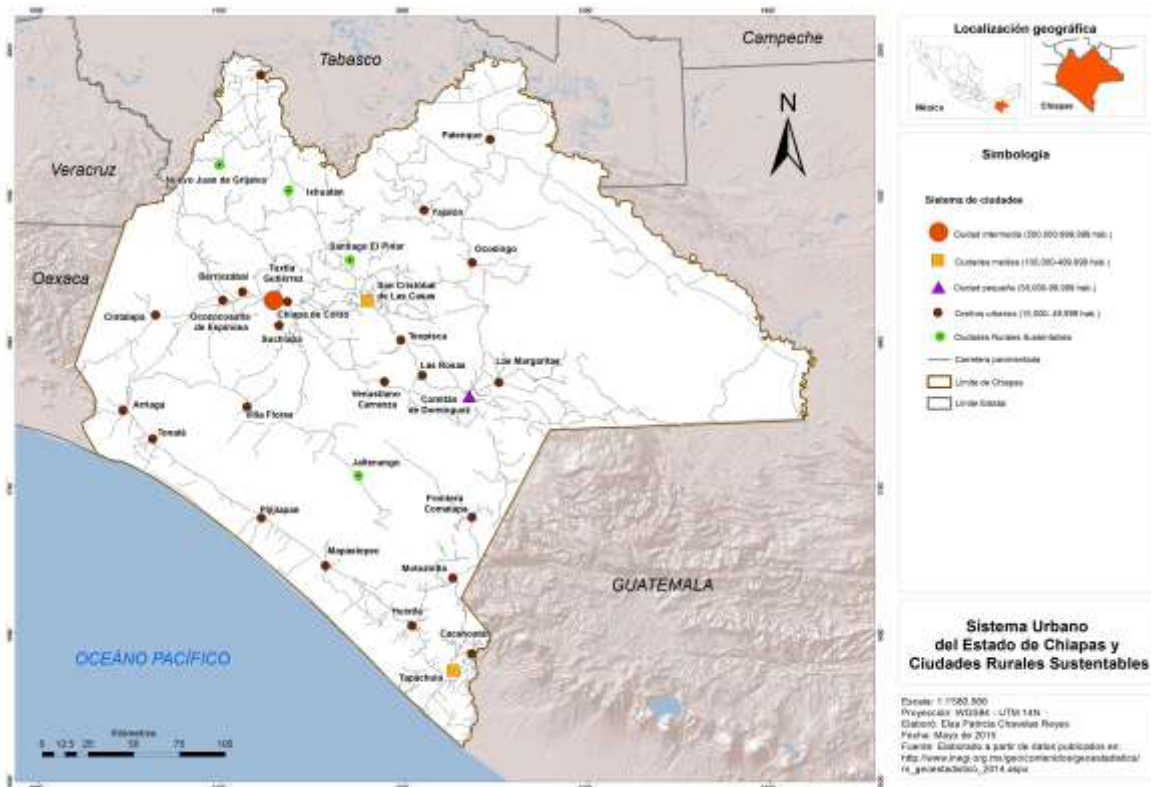
Mapa 6



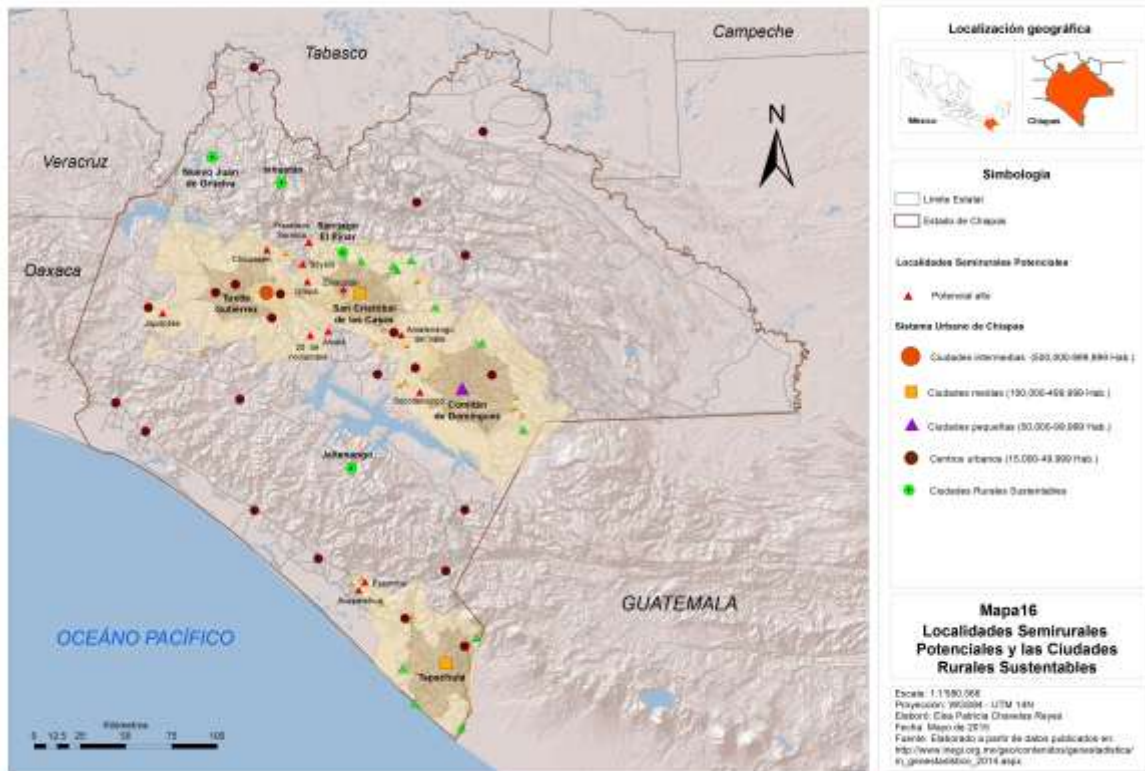
Mapa 7



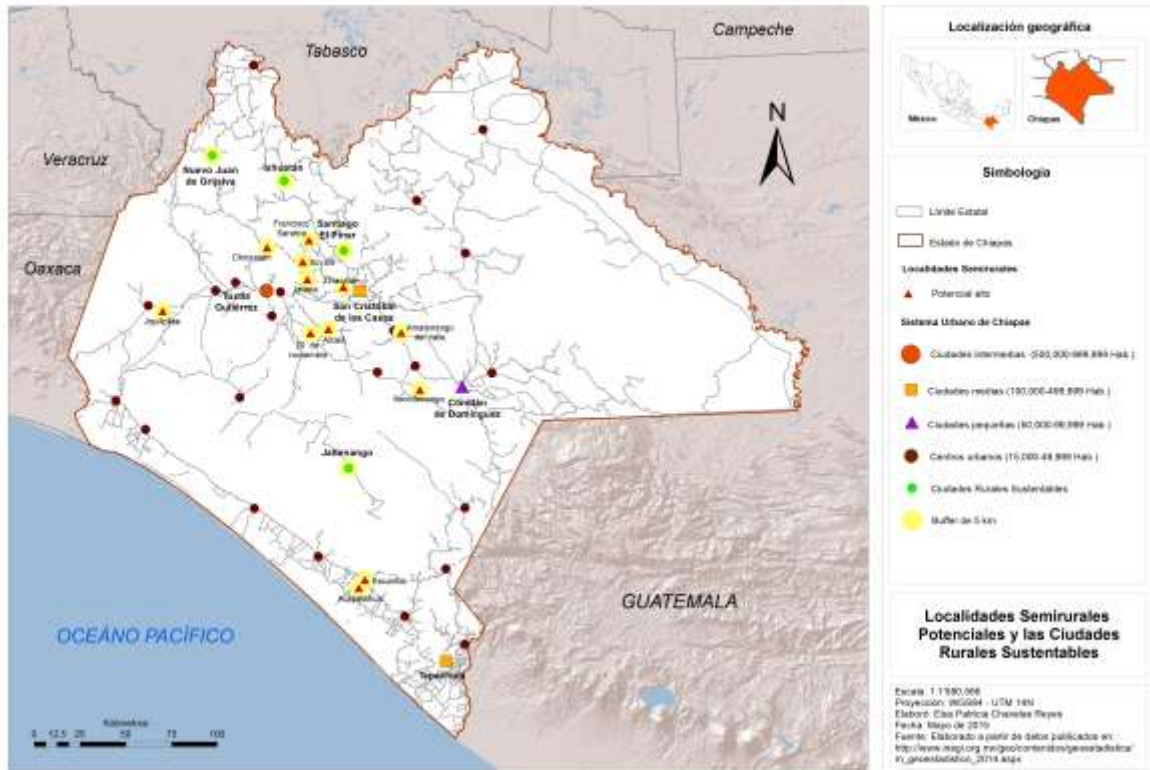
Mapa 8



Mapa 16



Mapa 17



Bibliografía

- Acuña; Iván (2009). art. "Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia". Rev. Reflexiones 88 (27-36). Consultado en: <http://www.redalyc.org/pdf/729/72917900002.pdf>
- Aguilar, Adrián Guillermo. (2002). Las mega-ciudades y las periferias expandidas. EURE (Santiago), 28(85), 121-149. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500007>
- Aguilar, Mariflor (2013). "Depredación: ciudades rurales, comunidades intervenidas y espacios en conflicto". Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Ardila, Rubén (2003). *Calidad de vida: una definición integradora*. Revista Latinoamericana de Psicología volumen 35 no. 2. Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Colombia.
- Ascher, Francois (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Ed. Alianza ensayo. Madrid, España.
- Azuela, Antonio (s/a). "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana" Instituto de investigaciones sociales, UNAM. Ciudad de México, Distrito Federal, México. consultado en:
- Bailón <https://prezi.com/6aadf4p62dpe/politicas-regionales-en-mexico/>
- Banco Mundial (2002). *Libro Guía para el análisis Social: para la incorporación de las dimensiones sociales en proyectos apoyados por el Banco*. Departamento de Desarrollo Social.
- Barragán, Daniela (2015). "Megaproyectos vuelven localidades del Estado Mexicano en "ciudades dormitorio". Art. digital consultado en: <http://www.sinembargo.mx/26-03-2015/1293117>
- Bazant, Jan (2001). *Lineamientos para el ordenamiento de las periferias urbanas en la ciudad de México*". Rev. Papeles de Población, vol. 7, núm. 27, enero-marzo, 2001.onzalez
- Benko, George (1998). *La ciencia regional*. Colección Sociedad y Territorio. Universidad Pantheon – Sorbonne. traducido por Editorial Universidad Nacional del Sur. Argentina.
- Berdegué, Julio (2015). *Reunión de trabajo "Ideas para diseñar la agenda de pequeñas ciudades del Grupo del Dialogo Rural México (GDR). El 2 de octubre de 2015. Consúltese en http://rimisp.org/noticia/disenar-agenda-comision-pequenas-ciudades-gdr-mexico/?utm_content=bufferc2678&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer*
- Bethel (2010). "Diferencia entre grupos de poder, presión e interés ". Publicado el 7 nov 2010 en: http://bethelcomunicacion.blogspot.mx/2010/11/diferencia-entre-grupos-de-poder_07.html
- BM (2009). *Informe del Banco Mundial 2009. Una nueva geografía económica*.
- Bustos, Alfredo (2011). "Niveles de marginación, una estrategia multivariada de clasificación" Vol. 2 núm. 1 enero-abril. Revista: realidad, datos y espacio revista internacional de estadística y geografía.
- Cabrales, Luis. Art. "Mapa urbano nacional de México, año 2000". Universidad de Guadalajara. Consultado en: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal9/Geografiasocioeconomica/Geografia regional/02.pdf>
- Cabrero, Enrique (2011). "Ciudades Mexicanas, desafíos en concierto". Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

- Canabal, Beatriz (2016). *Sujetos Rurales “retos y perspectivas de análisis”*. Universidad Autónoma Metropolitana. Edit. ITACA. Ciudad de México, México.
- Carmona, Ricardo (2002). “*La estrategia de las microrregiones*”. Rev. Hitos de ciencias económicas y administrativas, mayo-agosto 2002. Año 8 , núm. 21, pp. 52-56.
- Castells, Manuel (1972). “*La cuestión urbana*”. Ed. Siglo XXI, Madrid, España.
- CONAPO (2002). “Centros proveedores de servicios, una estrategia para atender la dispersión de la población”. Consejo Nacional de Población, consultado en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/189/1/images/centros_proveedores_de_servicios.pdf
- CONAPO (2002). *Capítulo I Vinculación de la población, el crecimiento económico sostenido, la pobreza y el desarrollo sustentable*. Consultado en: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap01.pdf> .
- CONAPO (2011). Consultado en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf, el 03 de noviembre de 2016.
- CONEVAL, (2015). Resumen ejecutivo de medición a la pobreza en México y en las entidades federativas 2014. Consultado en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf
 - Consultado el 18 de noviembre de 2016.
- Cortés, Xavier (s/a). “Los Orígenes del urbanismo Novohispano” véase en www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/11/02.pdf
- De la fuente, Javier (2014). “*Los retos del desarrollo humano y territorial*”. Edit. UNAM, México, D.F.
- De la Fuente, Santiago (2011). Análisis Factorial. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en: <http://www.fuenterrebollo.com/Economicas/ECONOMETRIA/MULTIVARIANTE/FACTORIAL/analisis-factorial.pdf> , el 8 de noviembre de 2016.
- De Vicente y Oliva, María (1983). *Análisis factorial y por componentes principales*. Capítulo 8.
- Delgadillo, Javier (2008). *La política territorial en México. Alcances del ordenamiento territorial en la planeación del desarrollo*. Editorial Plaza y Valdez, México.
- Delgado, Javier (1999). La nueva ruralidad en México. Investigaciones geográficas núm. 39, pp 82-93. Instituto de Geografía, México. ISSN 0188-4611. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56903906>
- Documental La Parota (2012). *Una visión desde los pueblos*. vimeo.com
- DOF (2014). “Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018” Diario Oficial de la Federación publicado el 30/04/2014. Secretaria de Gobernación. Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Domínguez, Carlos (2016). “*Megaproyectos y los dilemas del Desarrollo en Latinoamérica*”. Contemporánea cooperación internacional y desarrollo. Instituto de Investigaciones D. José María Luis Mora. Ciudad de México.
- Durand, Humberto (2009). “*Análisis y prospectiva crítica de la política agraria del gobierno de Vicente Fox Quesada*”. Análisis del medio rural latinoamericano pp.43-72.
- Edward Glaeser (2011). *El triunfo de las ciudades*. Ed. Taurus, México.

- Espejo, Cayetano (2003). Art. "Anotaciones en torno al concepto de región" NIMBUS no. 11-12. Universidad de Murcia, España.
- Estado de las ciudades de México, 2011. ONU-HABITAT, SEDESOL. México.
- Fernández, Emilio (2011). Cap. 3 "La sociedad rural y la nueva ruralidad". consultado en: <https://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/03-la-sociedad-rural-y-la-nueva-ruralidad-emilio-fernandez.pdf>
- Fernández, José (1997). *Planificación estratégica de ciudades, nuevos instrumentos y procesos*. Ed. Reverte. Barcelona, España.
- Fernando, Galván (2007). *La participación social en la Planeación del Desarrollo Urbano*. Ed. Porrúa, México.
- Franco, Gerardo (2015). Brechas Urbano-Rurales de la Pobreza en México. Consultado en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2015/09/03/brechas-urbano-rurales-de-la-pobreza-en-mexico/>
- Friedman, John(1992). "Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo". Revista EURE (vol. XVIII, no. 55) pp 79-89, Santiago de Chile.
- García, Alberto (2013). "Impacto social de proyectos hidráulicos. Una aproximación a una política de reacomodo social en México". En Vegueta, anuario de la facultad de Geografía e Historia. núm.13. 2013. México.
- García, Francisco (2010). "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)". Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. Núm. 71, 2010, pp. 102-121. Ciudad de México.
- García, Karla (2014). *Evaluación del bienestar de los nuevos modelos urbanos: caso de estudio Santiago El Pinar, México, entre 1999-2013*. Tesis de Maestría. Facultad de Arquitectura, Universidad Veracruzana, México.
- Garrocho, Carlos (2013). "Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI, cinco vectores clave para el desarrollo sostenible". El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, México.
- Garza Gustavo (2002). "Evolución de las ciudades Mexicanas en el siglo XX" Revista de información y análisis, núm. 19, pp. 7-16.
- Garza Mario (s/a). Art. "Marco conceptual para el estudio de los desastres".
- Garza, Gustavo (1986). Art. "Institucionalización de las políticas urbano-regional del Estado mexicano", pp. 15-27. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Núm. 22-23, abril-septiembre. Ediciones INAP.
- Garza, Gustavo (2005). *La urbanización de México en el siglo XXI*. El Colegio de México, México, DF.
- Garza, Gustavo (2010). "La transformación urbana de México 1979-2020". En Los grandes problemas de México, tomo II Desarrollo Urbano y Regional, pp.31-86. el Colegio de México.
- Garza, Mario (2004) *Marco conceptual para el estudio de desastres*. Véase en Piñeiro (2004).
- Gibson, J.E. (1981). "Diseño de nuevas ciudades, un enfoque sistémico". Ed. Limusa, México, D.F.
- Glaeser, Edward (2011). "El triunfo de las ciudades". Ed. Taurus, México, D.F.
- González, Oscar (2015). "Economía de México de 1930 - 1970 "El Milagro Económico de México". Consultado en: <https://prezi.com/4uryhfti567h/economia-de-mexico-de-1930-1970-el-milagro-economico-de-m/>
- González, Salomón (2013). "Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México". La situación demográfica en México, 2013.

- Graillet, Eduardo (2013) . En “Los modelos económicos en México, sus políticas e instrumentos de desarrollo en el sector agropecuario”. Consultado en: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2013/01/politicas2006-2.pdf>
- Grajales, Sergio (2009). *Nueva ruralidad y desarrollo territorial: Una perspectiva desde los sujetos sociales*. Revista VEREDAS 18, pág. 145-167. UAM-Xochimilco, México D.F.
- Grandes Represas en America.AIDA
- Gutiérrez Juan (s/a). “La obsolescencia del modelo de atención territorial: contribución desde la teoría de la planeación”. Consultado en: www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/obsolescencia.pdf
- Gutiérrez Juan (2009). “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución” Urbano, vol.12, núm. 19, pp.52-63. Universidad del BíoBío, Chile.
- Gutiérrez, Juan (2013). Cobertura universal de salud en México: las brechas que persisten. Salud pública Méx vol.55 no.2 Cuernavaca mar./abr. 2013. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000200005
- Gutiérrez, Luis (2007). *Potencial de desarrollo y gestión de la política regional, el caso de Chihuahua. Colegio de la frontera, México.* (http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN38/1-f38_Potencial_desarrollo_gestion_politica_regional_caso_Chihuahua.pdf)
- Hernández J. (2006). Art. “Las disparidades regionales: ¿Hacia la convergencia o divergencia regional?” en Contribuciones a la Economía, marzo 2006.
- Hernández, Gabriel (2012). Art “Llega a Puebla el modelo de Ciudades Rurales cuestionado en Chiapas”. Consultado en: <http://www.vanguardia.com.mx/llegaapueblaelfmodelodeciudadesruralescuestionadoenchiapas-1348315.html>
- Hernández, María (2016). “Reubicación de poblaciones afectadas por inundaciones: la falsa atención a la disminución de la vulnerabilidad social”. Consultado en: file:///C:/Users/Paty/Downloads/TrabajoFinal_30_RBA.pdf
- Herrera, Francisco (2013). Art. “Enfoques y políticas del desarrollo rural en México”. Gestión y política pública. Volumen XXII. Número 1. PP. 131-159. Ciudad de México.
 - <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/699/ordenamiento.pdf>
- IICA (2001).
- INEGI (2010). Censos económicos 2010, México.
- INEGI, 2008. *Origen histórico del territorio mexicano, Centro de Capacitación*. Consultado en: http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/internet/1-geografiademexico/manual_ori_hist_terr_mex_vs_enero_29_2008.pdf
- *Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos 2011*. ONU-HABITAT.
- IPCR, Instituto de Población y Ciudades Rurales (2015). Consultado en: <http://www.ciudadesrurales.chiapas.gob.mx/>
- Iracheta, Alfonso (1997). *Planeación y Desarrollo: Una visión de futuro*. Plaza y Valdés, :S.A. de C.V.
- ITESM (2012). *Índice de Competitividad Turística de los Estados Mexicanos*. Consultado en: https://issuu.com/secretariadeturismodecolima/docs/ndice_de_competitividad_turistica_de_los_estados . consultado el 03 de noviembre de 2016.
- Jan, Bazant (2009). *Hacia un desarrollo sustentable*. Ed. LIMUSA, México.
- Jan, Bazant (2011) *Planeación Urbana Estratégica*. Ed. Trillas, México.

- Jean-Pierre (2003) *Análisis multivariable para las ciencias sociales*, capítulo 8. Editorial Pearson Educación.
- Kay, Cristóbal (2009). *Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿Una nueva ruralidad?* Revista mexicana de sociología 71, núm. 4, pág. 607-645. UNAM, México, D.F.
- Kopas Jacob (2009). “Grandes represas en América”. AIDA Asociación Interamericana para la defensa del ambiente.
- Kunz Ignacio (s/a). “Desarrollo institucional y urbanismo en México”
- LCSES- TCI (2003). *La Nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Naciones Unidas y Banco Mundial, FAO.
- Ley General de Asentamientos Humanos, 2016.
- Llanos Luis (2010). *El concepto del Territorio y la investigación en las ciencias sociales*. revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo, septiembre-diciembre 2010. Volumen 7 número 3. México.
- Macías Manuel (2009). “Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastre en México”. Fondo sectorial Centro de Investigaciones y Estudios de Superiores de Antropología Social- SEDESOL-CONACYT. Ciudad de México.
- Macías, Manuel (2001). *Reubicación de Comunidades Humanas*. Universidad de Colima, México.
- Martínez, Isa (2009). Presentación “*Hidrogenaría*”. Consultado el 24 de enero de 2017 en <http://slideplayer.es/slide/1724804/>
- Mills, Wright (1957). “*La élite del poder*”. Fondo de Cultura Económica, México. Primera edición en español.
- Molina, Carlos (2003). Art. “Reasentamiento involuntario: integración y civilización”. Rev. Bitácora 7(1). Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/download/18776/19670>
- Mora-Tivera, J. J., & Cerón-Monroy, H. (2015). *Diversificación de ingresos en el sector*
- Moreno, Salvador (2008). *Desarrollo regional y competitividad en México*. Documento de trabajo, no.39 abril. Centro de estudios sociales y de opinión pública CESOP. México, D.F
- Narváez, Benito (2003). *El camino y el espacio habitado en lo rural*. Revista ASINEA XXIII pp. 67-77. noviembre. Culiacán, Sinaloa; México.
- Nava, Emelina (2009). Tesis “*Estructura Urbana Policéntrica y Movilidad: Exploraciones en torno a la distancia y el tiempo de desplazamiento en el área metropolitana de la ciudad de México*”. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.
- Nava, Emelina (2014). *Potencial de desarrollo de las ciudades de México*. Consejo Nacional de Población, CONAPO. México, D.F.
- Nieves, Francisco. En “*modelos económicos en México*”. Instituto tecnológico y de estudios superiores de monterrey. Consultado en: elfos.mty.itesm.mx/Articulos/modeloseco.html
- Ocampo, Roberto (2010). “*Acercamiento al tema del desarrollo regional y programas implementados en el periodo 2000-2010*”. Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública, núm. 90, mayo 2010.
- OCDE (2007). “*Estudios de política rural en México*”. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Instituto Nacional para el Desarrollo de

- Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural). Publicada en acuerdo con la OECD París, Francia a través del Centro de la OCDE en México
- ONU-HABITAT (2011). Estado de las ciudades de México. SEDESOL - Gobierno federal, México, D.F.
 - Orellana, Rosa (s/a). Art. "A propósito de un concepto de suburbanización". Consultado en http://www.actaf.co.cu/revistas/revista_ao_95-2010/Rev%202010-3/25suburbanizacion.pdf
 - Oropeza, Arturo (2013). "México en el desarrollo de la revolución industrial: evaluaciones y perspectivas" Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM e instituto para el desarrollo industrial y el crecimiento económico. Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3371/10.pdf>, el 17 de marzo de 2014.
 - Osorio, Flor (2001). "Actores y Elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: Los desplazados" Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona no. 94.
 - Palomba, Rossella (2002). "Calidad de vida: conceptos y medidas". Presentación en power point, Taller de calidad de vida y redes de apoyo a adultos mayores. CELADE/División de Población, CEPAL, Santiago de Chile.
 - Pérez Daniel (2002). "Planeación, poder y racionalidad: reflexiones teórico prácticas" en Fermín Carreño et.al. (coords.) Planeación en México, Región y ambiente, Universidad Autónoma del Estado de México, pág. 70
 - Pirez, Pedro (1995), "Actores sociales y gestión de la ciudad". Revista Ciudades (no. 28) pp. 1-12, RNIU, México.
 - Polése, Mario (1998). Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
 - Revista Escala (1970) "Asentamientos humanos", Vol.1 no.10, Bogotá, Colombia.
 - Reyes, María (2011). "Ciudades rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes". Revista Argumentos, pp. 121-152, UAM-X. México.
 - RIMISP (2015). "Impactos a gran escala". Centro Latinoamericano para el Desarrollo. Consultado en: <https://rimisp.org/noticia/disenar-agenda-comision-pequenas-ciudades-gdr-mexico/>
 - Robora, Alberto (s/a). "Los planificadores urbanos ante el cambio climático". Art. pág. 31-40 Revista EURE. Chile.
 - Rocha, Xavier (1985). "Los orígenes de urbanismo novohispano". Consultado en: www.posgrado.unam.mx/sites/default/files/2016/04/1102.pdf
 - Rodríguez, Daniel (2005). *Inseguridad, riesgo y vulnerabilidad*, De la teoría a la práctica: sociedad civil y desastres. 3er. Congreso Internacional: balance y perspectivas de análisis territorial. Universidad Autónoma de Puebla. Puebla, Puebla.
 - Rodríguez, Julieth (2016). "Ciudades Rurales encubrimiento institucional", art. publicado el 2 de diciembre de 2016 en: <http://aquinoticias.mx/ciudades-rurales-encubrimiento-institucional/>
 - Rodríguez, Rubén (s/a). "La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico". Consultado en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/670/cap9.pdf>
 - Rosas Mara (2009). Tesis Doctoral "Una Contribución a la Economía Ecológica: Actividades No-proletarias Generadoras de Ingresos". UAM, México.
rural y su impacto en la eficiencia: evidencia para México. Cuadernos de Desarrollo Rural, 12(76), 57-81. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.paac>.

- Sales, Francisco (2012). "Pobreza y Factores de Vulnerabilidad Social en México". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de diputados/LXI Legislatura. Primera edición, junio 2012. México, D.F.
- Sánchez, Adolfo (2016). "Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México". Rev. problemas del desarrollo, núm. 184, enero-marzo, 2016.
- SEDATU (2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Diario Oficial de la Federación publicado el 30-04-2014.
- SEDATU (2015). Información Estratégica de Programas Federales. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México.
- SEDATU-FUR (2016). "Programa de Fomento a la urbanización rural". Dirección general de organización social y vivienda, secretaria de desarrollo agrario territorial y urbano.
- SEDATU-SUR (2015). "Metodología para la determinación de los Sistemas Urbano-Rurales". Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Dirección General de Desarrollo Regional.
- SEDATU-UNAM (2015). "Diplomado Desarrollo Regional". En línea en: <http://sedatu.economia.unam.mx/>
- Sedesol-Conapo-Inegi (2012). "Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010". Secretaria de Desarrollo Social, 2012. México, D.F.
- SEDESOL-ONU hábitat (2011). Estado de las ciudades en México. Gobierno Federal.
- Serrano, Rubén (2012). "Categorización de las Localidades del Estado de México, Mediante la aplicación de las técnicas de análisis multicriterio". Tesina Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Geografía, Toluca, México.
- Sobrino, Jaime (2003). "Competitividad de las ciudades de México". El Colegio de México, México D.F.
- Sosa, Mario (2012). ¿Cómo entender el territorio? .Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Thenon, Eduardo (2008). " La Era de las Megalopolis". Art. digital publicado en: <http://eduardothenon.blogspot.mx/2008/07/la-era-de-las-megalopolis.html>. Buenos Aires, Argentina.
- Thenon, Eduardo (2008). Art. "La era de las megalópolis". consultado en: [http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/2008/thenon la era de las megalopolis.pdf](http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/2008/thenon%20la%20era%20de%20las%20megalopolis.pdf)
- Thomé, Humberto (2008). "Turismo rural y campesinado, una aproximación social desde la ecología, la cultura y la economía". Rev. Convergencia, UAEMex, núm. 47, mayo-agosto 2008, pp. 237-261. México.
- Una Guía Práctica, Derechos Humanos, Proyectos de Desarrollo y Desalojos. Naciones Unidas, Derechos humanos, México.
- Unikel, Luis (1976). "El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras". El Colegio de México, México D.F.
- Urzúa, Alfonso (2012). *Calidad de vida: una revisión teórica del concepto*. Revista Terapia Psicológica, Volumen 30 no. 1. Sociedad Chilena de Psicología Clínica, Chile.
- Valencia en Barragán (2015). "Megaproyectos vuelven localidades del Edomex en "ciudades dormitorio", alerta especialista". Sin embargo. mx periódico digital, sección de economía. publicado el 26 de marzo. México.
- Valenzuela, Daniel (2013). "Urbanización y Suburbanización". Art. consultado en: <http://urbanismo3danielvalenzuela.blogspot.mx/2013/05/urbanizacion-y-suburbanizacion.html>. Barcelona , España.

- Valenzuela, Daniel (2013). Art. "Urbanización y suburbanización" ficha de lectura 2. Consultado en: <http://urbanismo3danielvalenzuela.blogspot.mx/2013/05/urbanizacion-y-suburbanizacion.html>
- Vila, Juan (2013). *El concepto de región*. Consultado en: <http://titulaciongeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/materiales/archivos/2013-05-07VILAVALENTI.pdf>
- www. Vanguardia.com.mx. CEDICAR, Centro de Investigación y Capacitación Rural. 10 de agosto de 2012.
- www.contralinea.com.mx Periodismo de investigación. Revista index 2011.
- Zunino, Mariela (2008). Ciudades Rurales en Chiapas: Despojo Gubernamental contra el campesino. Segunda parte. Boletines CIEPAC, no. 572. 31 de diciembre. San Cristóbal de las Casas, México.