



# 15<sup>o</sup> DIÁLOGO NACIONAL POR UN MÉXICO SOCIAL

## RECONSTRUCCIÓN PARA EL DESARROLLO

Palabras de Ligia Isabel González García de Alba  
Panel 8. Visión integral desde el territorio

Sólo utilizaré este tiempo para apuntar 4 razonamientos que considero desafiantes para el tema central de este seminario: 1) algunas premisas, 2) las herramientas; y 3) el verdadero desafío del proceso y 4) paso de la teoría a la práctica.


Partamos de la convicción de que lo que sucede en el territorio y cómo sucede, es indicativo del desarrollo posible

### 1. Sobre las premisas: territorio y el desarrollo

- El territorio es factor de supervivencia.
- En el territorio (marítimo y continental) se dan procesos de ocupación, producción, extracción, contaminación, amenaza de la vida natural, reproducción, recarga, esparcimiento, investigación.
- Al hablar de desarrollo, debemos pensar en un desarrollo de largo plazo... sustentable.
  - Entre las formas de ocupación del territorio que afectan el desarrollo están: la hiper-concentración, la hiper-dispersión, la explotación y la contaminación extensivas.
  - Para realizar un cambio profundo se debe pensar simultáneamente en el campo, en la ciudad, en el territorio continental y el marítimo; en las islas y en las metrópolis; en las ciudades grandes y los poblados pequeños. Todos con la misma seriedad que se requiere. El enfoque de subsistemas urbanos-rurales es apropiado.
  - Es necesario generar una cultura de desarrollo y de planeación del desarrollo en el territorio, de protección de los recursos, de organización, de participación y de instituciones que aseguren la continuidad, independientemente del color de que se traten.
- Al hablar de desarrollo se suele pensar en infraestructura para el desarrollo, pero la cosa es más compleja.



- Cuando sólo se piensa en infraestructura o en proyectos emblemáticos, con frecuencia se pierde la oportunidad de favorecer el desarrollo. Cualquier infraestructura que se promueva, generará externalidades que, si no se prevén con oportunidad, suelen provocar retrasos, mal uso de recursos públicos, e impactos territoriales costosos que afectan la estructura y el funcionamiento urbanos, así como el poblamiento. Suelen favorecer la urbanización extensiva en ocasiones de forma dramática, y deterioran la calidad de vida de trabajadores y usuarios.
- Este es el caso, entre otros, de las industrias que se localizan en la periferia lejana de las ciudades (automotrices, cerveceras, maquiladoras...), las llamadas ciudades judiciales o ciudades salud, los desarrollos habitacionales y los fraccionamientos de lujo, las plantas de abastecimiento y distribución de hidrocarburos, las terminales los centros comerciales, los desarrollos turísticos que, con la bandera de la generación de empleo, provocan implicaciones muy costosas de urbanización, funcionamiento y provisión de servicios para las generaciones futuras por sus efectos multiplicadores, no previstos, en el territorio.
- Se requiere provocar círculos virtuosos con las grandes obras y evitar los círculos viciosos con efectos negativos en el entorno como el encarecimiento del suelo, el desplazamiento de la población, la cara e ineficiente expansión de los asentamientos, las demandas de tiempos muy largos de desplazamientos cotidianos de la población trabajadora, el uso de las carreteras como calles de servicio de la proliferación de usos del suelo, generalmente comerciales y de servicios, no previstos...
- Las grandes obras no se concretan en 6 años. Se requiere: identificar necesidades, elaborar un proyecto y asegurar su factibilidad económica y financiera, prever sus impactos ambientales y funcionales, tanto en el predio que ocupan como en su entorno de influencia funcional, negociar con el entorno social, gestionar trámites, adquirir suelo... Mientras más grande es la obra, más compleja la negociación.
- Las obras deben llenar un vacío, cumplir una función, obedecer a una programación de múltiples acciones que, engranadas entre sí, contribuyan a generar efectos múltiples en su entorno en la equidad, en el funcionamiento de las ciudades y regiones, en la sustentabilidad, en la gobernanza y en la economía. Desconocer dichos efectos puede provocar: mayores costos de construcción y operación, demandas no resueltas, ausencia de confianza, caos, y oportunidades perdidas de generar cadenas de valor y de funcionamiento en el territorio. Las grandes obras no se conciben, diseñan, tramitan, negocian, financian, construyen y operan bien en sólo seis años.

- 
- Para favorecer el desarrollo se acostumbra socializar los costos, pero internalizar los beneficios entre los que construyen. Esto debiera ser revisado a profundidad para socializar los beneficios.
  - También es importante reflexionar sobre la densidad; concepto que no debe ser estigmatizado, tampoco favorecido indiscriminadamente. La densificación no es mala en sí misma. Lo importante son los patrones de ocupación del territorio, y los saldos adecuados entre inversión y beneficio ambiental, funcional y económico. Cierta grado de concentración y de densidad es deseable en términos de eficiencia y funcionamiento.


## **2. La planeación debe ser concebida como un proceso**


- En un marco de desarrollo, se requiere planear para: reducir desequilibrios, lograr una calidad de vida satisfactoria, para tener empleo, equipamientos y servicios al alcance de las viviendas, con tiempos y formas cómodas de traslado; para proteger y aumentar los recursos naturales con armonía entre personas y naturaleza; para dar el mejor uso posible a los recursos económicos, para invertir mejor y con sentido, para ser más eficientes y productivos, estar más seguros, más contentos, convivir mejor, para evitar problemas previsibles, para organizarnos y actuar con un rumbo claro, con un objetivo común.
- Es necesario entender a la planeación como un proceso complejo, de orden sistémico, interdisciplinario, dinámico y con participación social, y surgido desde las realidades sociales, ambientales y económicas diversas.
- La planeación debe responder a las necesidades y potenciales de los binomios de población y territorio en todo el país.
- Debe ser asumida por el Estado como un tema de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.
- Y también debe ser sustentada en formas permanentes de participación social, en un servicio de civil de carrera que fortalezca las capacidades institucionales, en instituciones corresponsables, en un marco jurídico claro y consistente, diseñado para el logro de los objetivos planteados, el estado de derecho y, particularmente, tener una gran claridad en el manejo del suelo y mar como bienes accesibles para lo cual es necesaria una concepción clara de la tierra, la propiedad y de la riqueza marina.

## **3. La herramienta es el plan, pero el verdadero desafío es otro**

- Efectivamente la herramienta para el desarrollo en el territorio es un plan con visión sistémica, participación social, de largo plazo, e inteligente.



- 
- Pero el verdadero desafío es tener y operar un plan de forma colectiva, con la participación corresponsable de sectores, población y gobiernos.
  - Esto se dice fácil, para hacerlo hay que tener clara la importancia de operar de inmediato, de activar el proceso con un engranaje adecuado para ello, acordado entre todos los que actuamos en el territorio, con una visión de futuro con mejores recursos naturales, con objetivos y metas pactadas de largo plazo, con seguimiento al proceso, evaluación permanente y corrección de errores, con rendición de cuentas.
  - Se requiere una acción intersectorial orquestada en donde las instituciones, la legislación y los procedimientos de la administración pública, trabajen de forma prioritaria para (enlisto algunos):
    - Asegurar la continuidad del proceso de planeación-acción, por medio de la operación de los planes u ordenamientos, y disponer de recursos adecuados para mantener actualizado y en operación un sistema que no caiga en la obsolescencia.
    - Dar al suelo y al mar su valor justo, y eliminar la corrupción relacionada con los usos del suelo.
    - Para que la mitad de la población deje de ser pobre, con trabajo formal, con prestaciones, acceso a equipamientos y servicios, a oportunidades que también contribuyan a proteger el territorio. Que no haya más zonas precarias y alejadas de los beneficios del desarrollo.
    - Para regular los precios del suelo y evitar el desplazamiento de pobladores a las periferias sin servicios o con servicios limitados. Para recuperar el valor agregado al territorio para la sociedad en su conjunto.
    - Para eliminar la expansión de actividades en el territorio, de forma ineficiente y costosa.
    - El desafío es también para construir y operar un sistema de participación ciudadana que asegure la aportación social, acorde a las escalas de los asentamientos humanos, tanto en la definición de los instrumentos de planeación, como en la operación, seguimiento y evaluación.
    - Para asegurar esa operación orquestada, en el tiempo y el espacio, de acciones, ejercicio de recursos y logro de metas de largo plazo en el uso, la protección y aprovechamiento del territorio.
    - Para asegurar ejercicios periódicos, y sistemáticos, de evaluación y retroalimentación de la acción orquestada en el territorio. Esta práctica permanente, vinculada al ejercicio presupuestal de los sectores, poco a poco



puede ir contribuyendo a generar una cultura más sólida de la gestión y de lo que se requiere para cumplir las metas y de las responsabilidades de los sectores involucrados.

- Las instituciones, la legislación y los procedimientos de la administración pública también deben trabajar para asegurar la disponibilidad de suelo bien localizado y servido para los que menos tienen.
  - Para asegurar que los grandes proyectos correspondan a un instrumento de planeación, prevean cabalmente sus impactos y efectos en su entorno, y respondan a la normatividad en el sustento de la procedencia de las obras, durante la construcción y la operación.
  - Para evitar la aspiración de lograr obras sexenales. En poco tiempo no se puede actuar muy rápido. Tan rápido que se lleguen a tomar decisiones poco pensadas, tan rápido que no se prevean las consecuencias, que el respeto de la normatividad estorbe y tan rápido obras no se alcancen a realizar, o cuesten infinitamente más recursos que los previstos, o generen animadversión de los pobladores, o provoquen negociaciones económicas fuera de tiempo y lugar.
  - Para lograr acercamientos sistemáticos entre todas las disciplinas que trabajan en el territorio, con el fin de lograr una distribución de actividades apropiada con el potencial y la capacidad existentes.
  - Para hacer que se cumpla un plan y que si no se hace, se actúe en consecuencia.
  - Para promover el desarrollo productivo con base en criterios de economía solidaria y formas de asociación.
  - Poner por delante políticas de fomento económico con criterios de sustentabilidad ambiental que protejan la biodiversidad, los bosques, las selvas y los paisajes, restaurando, conservando y protegiendo los suelos.
- Se requiere que haya conciencia en cada habitante del país de su huella ecológica.

#### **4. La operación implica pasar de la teoría, a la práctica al actuar en un solo territorio, con un marco de desarrollo**

- Si partimos de que desarrollo no sólo significa crecimiento sino distribución equitativa de la riqueza, bienestar colectivo, sustentabilidad y armonía, deberíamos tener claro un plan de acción y operarlo.
- Para hacer funcionar un engranaje complicado se requiere:

- Identificar y corregir lo que sea necesario para que funcione: instituciones, leyes, procedimientos administrativos, y no se destruya entre sexenios. Para que el territorio no sea un botín.
- Dejar de reproducir patrones que afectan profundamente al desarrollo, como la regularización; la corrupción en materia de suelo, obras y construcciones; evitar ocupaciones de territorios vulnerables; proteger al máximo los recursos naturales, en particular el agua; asegurar un verdadero servicio civil de carrera, y depurar la fragmentación de los instrumentos (ordenamiento territorial, desarrollo regional, desarrollo urbano...).
- Con un servicio civil de carrera, la permanencia de los equipos técnicos en las dependencias beneficiaría al proceso de planeación-gestión y a las finanzas públicas de forma significativa. Los equipos solventes técnicamente, que conocen los instrumentos, proyectos relevantes, el rumbo y las metas por lograr, se apropiarían de los procesos y contribuirían sustantivamente al logro de objetivos y estrategias.
- Uno de estos verdaderos desafíos es también organizar las prioridades de acuerdo con la complementariedad económica, más que la competencia.
- Tan importantes son las acciones coordinadas entre gobierno y sociedad, como del gobierno en sus tres órdenes y como la acción del poder judicial en la materia en múltiples temas como: la propiedad misma; el valor del interés público por encima del interés de la propiedad; la función social de la propiedad; los desplazamientos de comunidades por la acción del narcotráfico.
- La experiencia ha demostrado que la gobernanza es uno de los principales desafíos. La relación entre instituciones sólidas y sociedad madura, participativa e informada es indispensable en todas las partes del proceso de planeación territorial: desde la definición de la problemática y de los potenciales, hasta la evaluación.
- El desafío depende de comprender que el territorio significa vida y que, si se malgasta, se ocupa mal o se destruye, se pierde la vida.
- Se requiere una cultura arraigada de protección del territorio, es decir, de protección de la vida, de seguridad frente a la vulnerabilidad; de acceso equitativo a satisfactores, servicios (agua), equipamientos.

En síntesis, el desafío del desarrollo depende del territorio e influye él. Para ello se requiere operar un plan de forma orquestada, con participación amplia y comprometida, corresponsable y con el involucramiento de la sociedad y de los tres poderes.

Si no se empieza bien, no se concluye bien.