

Desarrollo Territorial Sostenible Administración Sectorial como una limitante

Sustainable Territorial Development. Sectoral Administration as a limitation

Rosenda Aguilar Aguilar¹ y Salvador García Espinosa²

Facultad de Biología, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). 2. Facultad de Arquitectura, UMSNH. Morelia, Mich., México.
Contacto: salvador.garcia.espinosa@umich.mx

Resumen. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 señala que “*el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo*”. Sin embargo, también es cierto que al Ejecutivo se le otorgan además de su función de naturaleza política que refiere a su relación con los otros dos Poderes, una segunda, función de carácter administrativo. En otras palabras, tiene la facultad de organizar toda la estructura administrativa gubernamental con la finalidad de brindar la prestación de servicios y demás responsabilidades. Este principio de organización administrativa descrito para el ámbito federal, se replica en lo estatal y municipal. De forma tal que, se crean Secretarías y Dependencias para atender diversos asuntos específicos de un sector, tal es el caso de la Secretaría de Economía, de Turismo, de Comunicaciones, Seguridad y muchas más. El presente artículo sustenta la hipótesis de que, dado que la asignación y distribución de los recursos financieros se distribuyen con base en la estructura administrativa, se incentiva una planeación por cada sector o dependencia, pero que, en la mayoría de los casos la persecución de objetivos sectoriales, constituyen una limitante para el desarrollo territorial sostenible del país.

Palabras Clave: Planeación, Administración pública, Políticas públicas.

Abstract. The Political Constitution of the United Mexican States in its article 49 states that “the Supreme Power of the Federation is divided for its exercise into Legislative, Executive and Judicial and that two or more of these powers cannot be combined in a single individual.” However, it is also true that the Executive is granted, in addition to its political function that refers to its relationship with the other two Powers, a second, administrative function. In other words, it has the power to organize the entire administrative structure of government with the purpose of providing the provision of services, among other responsibilities. This principle of administrative organization described for the federal level is replicated at the state and municipal levels. In such a way that Secretaries and Agencies are created to address various specific issues of a sector, such is the case of the Secretary of Economy, Tourism, Communications, Security and many more. This article supports the hypothesis that since the allocation and distribution of financial resources is distributed based on the administrative structure, a sense of planning is encouraged by each sector or agency, but that, in most cases, the pursuit of sectoral objectives constitutes a limitation for the sustainable territorial development of the country.

Keywords: Planning, Public Administration, Public Policies.

Administración centralizada.

De acuerdo con el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Administración Pública Federal se estructura en dos ámbitos: centralizada y paraestatal (DOF 01-12-2023). En el primer caso y se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica. Desde la promulgación de la Constitución Política, se publicó la *Ley de Secretarías de Estado*, que establece las Secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras

Públicas, Industria, Comercio y Trabajo) y cinco Departamentos (Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovechamientos Generales, Contraloría, Establecimiento Fabriles y Aprovechamientos Militares).

Sin embargo, de acuerdo a las necesidades del momento y prioridades definidas por el Ejecutivo, la estructura centralizada se ha ido modificando con el surgimiento de nuevas secretarías. En la actualidad existen 18 nuevas Secretarías que conforman la Administración Federal.

Pese a lo anterior, las posibilidades de acción del Ejecutivo a través de la estructura administrativa resultan

sumamente rígida, ante los problemas o intereses coyunturales, derivados de presiones sociales como de compromisos internacionales que México signa. Por lo que se recurre a la creación de organismo o entidades creadas *ad hoc* y que en conjunto dan origen a una estructura paralela denominada paraestatal (Fernández, 2015).

Administración paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en su Artículo 1, señala que esta parte de la administración gubernamental se conforma por aquellas empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, los fideicomisos y todas aquellas comisiones que se conforman bajo objetivos específicos y que le permiten a la administración en turno, emprender e impulsar políticas o proyectos específicos (DOF 01-12-2023). Incluso en 1947 hubo la necesidad de expedir (Guerrero, 1989) la *Ley para el control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal* (1966) y un año más tarde se creó la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de la vigilancia del cumplimiento de objetivos de esta estructura administrativa.

En México puede afirmarse que no existe un organismo central de planificación (García, 2008) y la planeación sobre el rumbo que seguirá el país, en buena medida corresponde al Ejecutivo a través del instrumento denominado plan nacional de desarrollo, que reafirma la idea de un sistema centralizado de planificación. La Ley de Planeación en Artículo 4, señala puntualmente que “*Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*” (DOF, 2012).

Ferrocarriles Nacionales de México	Becas Benito Juárez
Altos Hornos de México	Comisión Nacional de Irrigación
Banco Nacional del Ejército y la Armada	Comisión Nacional del Agua
Banco de México	Consejo Nacional de Población
Banco de Comercio Exterior	<i>Centro Nacional de Inteligencia</i>
Instituto Nacional de Desarrollo Social	<i>Instituto de los Mexicanos en el Exterior</i>
<i>Instituto Nacional de Migración</i>	Comisión Nacional de Vivienda
Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero	Seguridad Alimentaria Mexicana
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología	

Tabla 1. Ejemplo de algunos de los organismos descentralizados a través del tiempo en México. Fuente: - Secretaría de Hacienda, 2020.

Pero en la mayoría de las veces más que una visión integral del desarrollo del país, se presenta una compilación de objetivos y proyectos emanados de cada Secretaría, desde una visión sectorial; más que territorial.

Lo anterior queda en evidencia cuando en un sexenio específico se impulsa el desarrollo industrial y luego en otro distinto, la infraestructura portuaria; la industria petrolera, el desarrollo e impulso de nuevos destinos turísticos y demás estrategias desde sectores distintos y que a su vez detonan distintas configuraciones de organización territorial.

Antecedentes de la actuación sectorial.

Durante la primera mitad del siglo XX, el común denominador fue la idea de impulsar un modelo económico que permitiera la construcción de un Estado nacional fuerte y era condición sine qua non que México dejara de ser solo cuya base económica fuera la exportación de materias primas y productos agropecuarios (Huerta y Chávez, 2003). Para lograr este objetivo económico fue necesario lograr una articulación de las diferentes regiones del territorio nacional, a través de la infraestructura ferroviaria, comunicaciones, sistemas de energía eléctrica entre otros, para impulsar un sector industrial.

La política industrial contribuyó significativamente al crecimiento de las principales ciudades y consolidó a la Ciudad de México como el principal nodo industrial. Así, a partir de segunda mitad del siglo XX, lo urbano constituyó una de las principales preocupaciones nacionales (Luiselli, 2020), tal vez por lo reciente de la aprobación Ley General de Asentamientos Humanos (1976) o

debido a que México por primera vez en la década de 1980, los habitantes urbanos constituyeron el 55% del total de la población (Garza, 2010). De forma tal que se buscó modificar la tendencia de crecimiento de las principales urbes como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey entre otras, para impulsar un sistema urbano-regional más equilibrado (Aguilar et al, 1996). Se impulsó la creación de nuevos centros de población como Cancún (1970), Ixtapa-Zihuatanejo (1972), Los Cabos (1975), Loreto (1975) y Bahías de Huatulco (1984) (Baños, 2012). La visión sectorial se consolida con instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1982) y el actual Programa Nacional de Vivienda 2021-2024, entre otros.

Si bien, el ordenamiento del territorio adquiere relevancia desde 1960, esto sólo fue para el campo disciplinar de la geografía. Hasta finales del siglo pasado, la relevancia que adquieren, en el contexto nacional, los aspectos ambientales (Micheli, 2022) propiciaron que se vincularan estrechamente a la dimensión territorial, con la publicación en 1976 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, bajo la figura del ordenamiento ecológico entendido como “regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos” (DOF 01, 04, 2024).

Sin embargo, las dependencias y organismos ligados al ámbito urbano actúan en función de constituir un instrumento rector de Ordenamiento Territorial y que plantea como objetivo

principal configurar la dimensión espacial y territorial del desarrollo en México a través de buscar la reducción de las desigualdades sociales, fortalecer la gobernanza y buscar el desarrollo sustentable de las regiones (SEDATU, 2021).

La anterior diferencia anterior adquiere relevancia al considerar que la población urbana en México representa el 80% del total de habitantes (INEGI, 2020) y la búsqueda de la sustentabilidad de acuerdo con la Nueva Agenda Urbana (ONU-NAU, 2016) se ubica como un asunto mayoritariamente urbano más que meramente ambiental. Sobre todo, si se considera que los principales impactos van más allá de su ocupación territorial, sea a través de la demanda de productos que consumen los habitantes de las ciudades, por el tipo y cantidad de los desechos o contaminación generada en las urbes.

Reflexiones finales.

Lo expuesto busca evidenciar que, si bien en el contexto actual resultan ineludibles las consideraciones derivadas del Cambio Climático, éstas adquieren una dimensión específica si se contextualiza en la realidad de un mundo eminentemente urbano y más aún, en el caso de México donde el porcentaje de población que habita en ciudades es mayor que el promedio mundial.

Así lo plantea la Nueva Agenda Urbana cuando señala que el compromiso es “trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano” y para lograr este objetivo se plantea como necesario “reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos.” (ONU-NAU, 2016: 8).

Lo anterior implica necesariamente considerar que el uso y ordenamiento del territorio será paso ineludible para la alcanzar la sostenibilidad urbana. Este redimensionamiento e incluso la nueva conceptualización del territorio, radica en que lo relevante consiste en identificar, ordenar y clasificar los agentes que actúan en el territorio de acuerdo con la definición de ciertos criterios, según los objetivos que se persiguen para evidenciar las relaciones que se establecen entre ellos y permiten explicar la configuración del territorio más allá de sus condiciones físico-geográficas o topográficas.



Figura 1. Llegada de mercancías al Puerto de Lázaro Cárdenas, uno de los más importantes del país, pero que aún carece de adecuada infraestructura carretera. Fuente: SCT.

Se puede afirmar que el principal obstáculo para lograr los objetivos anteriores es la utilización de la estructura administrativa como guía de la planeación de acciones y obras gubernamentales que detonará el desarrollo. Sin embargo, se considera que la organización de la administración en el ámbito federal, estatal y municipal se ha desarrollado bajo principios de eficiencia administrativa, donde el territorio no era una variable que considerar.

Ahora bien, desde la perspectiva territorial que, es la que vive de forma cotidiana cualquier persona, lo que se percibe es una serie de contradicciones que propician las acciones sectoriales por la falta de una perspectiva integral. Se tiene plena conciencia de que modificar la estructura de la administración gubernamental resulta por demás compleja. Sin embargo, la necesidad de transitar hacia esquemas de sustentabilidad, ha detonado un interés sobre las implicaciones territoriales es posible, en términos prácticos, observar al menos en dos de las actuales Secretarías de Estado. La primera de ellas como ya se mencionó es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos naturales (SEMARNAT) y actúa desde la perspectiva ambiental principalmente a partir de la LEGEPA.

La segunda en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) que se le faculta y por lo tanto se le responsabiliza de instrumentar estrategias tendientes a lograr la sustentabilidad de las ciudades mexicanas (DOF: 01-07-2021).

Si bien el objetivo de ambas Secretarías puede considerarse el mismo, resulta prácticamente imposible el ordenamiento del territorio, si de forma simultánea actúan de forma

independiente y parcial una serie de organismos gubernamentales centralizados o paraestatales, que persiguen objetivos específicos definidos sin una perspectiva territorial integral. Resulta por demás imposible de lograr mientras estos organismos actúen bajo una visión sectorial; toda vez que la perspectiva territorial resulta una condición *sine qua non* para enfrentar la actual crisis climática. Hay que considerar que hay más de 220 Secretarías y distintos organismos tanto de la estructura central como de la paraestatal; solo corresponde a una de ellas, a la Secretaría Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU)

Puede señalarse que lo ambiental evolucionó a principios del siglo XXI hacia el concepto de sustentabilidad (Chávez, 2006) cuya visión, por su naturaleza integral, poner en tela de juicio las estrategias por sector y que en buena medida han propiciado contradicciones significativas en el territorio.

Un caso que ejemplifica la situación anterior, es el de la ciudad de Lázaro Cárdenas, que si bien fue objeto de una estrategia sectorial de índole industrial, bajo la cual se decidió construir una industria siderúrgica que, de acuerdo con el proyecto se pensó como un polo de desarrollo que detonaría la instalación de industrias vinculadas al acero para la manufactura de bienes de capital. Todo en el marco de el gran proyecto nacional de sustitución de importaciones (Secretaría de la Presidencia, 1976), cuyo documento señala puntualmente que el proyecto: “*responde a la preocupación del C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, por promover un nuevo polo de desarrollo económico. En este proyecto se concretiza su voluntad de lograr un mejor nivel de vida para las mayorías, efectuar una*

descentralización industrial y participar en la tarea de la producción” (Secretaría de la Presidencia, 1976:2).

La prevalencia de la visión del sector industrial dejó de lado que se requerían una serie de inversiones complementarias como el caso de infraestructura carretera, equipamiento social, vivienda y demás elementos, cuya ausencia, propició un enclave industrial más que un polo de desarrollo que potenciara las ventajas competitivas del territorio de la costa michoacana (García y Figueroa, 2021).

Posteriormente el Gobierno Federal, en el proceso de desincorporación del sector paraestatal, la empresa Siderúrgica como los Ferrocarriles Nacionales de México (Sacristán, 2006). Hoy en día las inversiones en el puerto han detonado la logística de intercambio comercial en el Puerto Lázaro Cárdenas, hasta ubicarlo como uno de los principales del país (Encinas, 2017) y aún carece de la infraestructura carretera que permita potenciar esta dinámica económica en beneficio del territorio michoacano (García, 2024).

Referencias.

- Aguilar, A.G. Graizbord B. & Álvaro Sánchez C. (1996). *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. México: CONACULTA/UNAM/El Colegio de México.
- Baños, J.A. (2012). “Ocupación del territorio litoral en ciudades turísticas de México” en *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 20, núm. 1, pp. 41-52 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia.
- Chávez Cortés, Marta Magdalena. (2006). Distintas vías para abordar la sustentabilidad:

- una exploración del camino seguido por el gobierno mexicano. *Argumentos (México, D.F.)*, 19(51), 173-212. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952006000200007&lng=es&tlng=es.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2012). Ley de Planeación, 9 de abril de 2012.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), 9 de abril de 2021.
- DOF (7-8-2023). Relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Federal. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5697709&fecha=07/08/2023#gsc.tab=0
- DOF 1-12-23, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- DOF 01-04-2024, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Encinas, J.E. (2017) "La evolución de los puertos Marítimos" en *DA 65/17*, Instituto de investigaciones Estratégicas de la Armada de México. México
- Fernandez, M.G. (2015). *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4519/14.pdf>
- García Francisco. (2008). "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)" en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, Núm. 71, pp. 102-121 UNAM.
- García, S., y Figueroa, G. B. (2022). "Puerto de Lázaro Cárdenas, Mexico. Una frontera mundial ignorada" en *Revista Territorios*, (47), 1-19. Colombia. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9958>.
- García, S. (2024). "URBANÓPOLIS: Observatorio Ciudadano de la Autopista Siglo XXI" en *Cambio de Michoacán*, 6 abril. Morelia. <https://cambiodemichoacan.com.mx/2024/04/06/urbanopolis-observatorio-ciudadano-de-la-autopista-siglo-xxi/>
- Garza, G. (2010). "La transformación urbana de México, 1970-2020" en *Desarrollo urbano y regional / Gustavo Garza y Martha Scheingart*, coordinadores. El Colegio de México.
- Guerrero, Oscar. (1989). *El Estado y la Administración Pública en México. Una Investigación sobre la Actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México.
- INEGI. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020, México.
- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal. (1966). *El Trimestre Económico*, 33 (130(2)), 365-369. <http://www.jstor.org/stable/20855867>
- Lomelí, L. (2012). "Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX" en *Economía UNAM*, 9 (27), 91-108. Recuperado en 13 de febrero de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000300005&lng=es&tlng=es.
- Luiselli, C. (2019). "Los desafíos del México urbano" en. *Economía UNAM*, 16(46), 183-195. Epub 17 de junio de 2020. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.46.444>
- Micheli, J. (2002). "Política ambiental en México y su dimensión regional" en *Región y sociedad*, 14(23), pp. 129-170. Colegio de Sonora. México http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252002000100005&lng=es&tlng=es.
- Monserrat, H. y Chávez, M. F. (2003) "Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años Análisis Económico" en *Revista Análisis Económico*, vol. XVIII, núm. 37, pp. 55-80, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México.
- ONU-Nueva Agenda Urbana. (2016) <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>.
- Sacristan, E. (2006). "Las privatizaciones en México" en *Economía UNAM*, vol.3 (9). México. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2006000300004
- Secretaría de la Presidencia, (1976). *Lázaro Cárdenas. Elementos Básicos de Programación*, México.
- SEDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu?state=published>