

# Urbanización y desarrollo municipal en la región sureste de México

Javier Pérez Corona<sup>1</sup>

## Resumen

En la fase actual de la urbanización nacional de carácter metropolitana de aglomeración poblacional de alcance regional se reconfigura la estructura de emplazamientos humanos hacia nuevos perfiles y de diversas escalas, con fuertes contrastes rural/urbano y regionales, y con una desarticulada planeación regional. Esta desigualdad regional de México se acentúa en el Sureste como la más atrasada en los indicadores de bienestar social y ambiental en relación al resto del país; así como en las singularidades de acelerada urbanización en un contexto de dispersión rural y municipal indígena en la perspectiva de los emprendimientos de la política territorial, que pone en cuestión la dialéctica de la modernidad/atraso, en la dicotomía de región pródiga en recursos naturales y culturales, pero en condiciones de pobreza. ¿Qué factores de potencialidades y contradicciones subyacen a la especificidad regional sureña en escenarios de fuerte urbanización en municipios dispersos y las alternativas de reformular la planeación del desarrollo desde la subalternidad? En esa perspectiva se sostiene que el enfoque de planeación desarrollista de modernización/urbanización es limitado frente a los requerimientos singulares de la estructura plurimunicipal y multiescalar de la región sureste.

El propósito del trabajo consiste en examinar las singularidades del proceso de urbanización en la estructura de municipios y centros de población rurales y dispersos, en particular las implicaciones y retos en localidades comunitarias e indígenas de la región sureste en desarrollo.

**Conceptos clave:** urbanización, modernización, desarrollo regional, municipio.

## Introducción

La urbanización metropolitana es la condición que caracteriza el perfil de la estructura jerárquica de asentamientos humanos en México, entre concentración y dispersión, en el marco del desigual sistema regional del país, derivado del proceso de modernización apropiado a la definición del proyecto nacional en diversos niveles escalares entre lo local y lo regional, manifiesto en la particular situación de mayor atraso de la región sureste del resto del territorio nacional. Región que adolece de profundos contrastes, aunado a la acelerada urbanización en el contexto de la acentuada dispersión de emplazamientos rurales con municipios de numerosa población étnica, comunitaria e indígena en situación de precariedad en el marco de la dicotomía de región de abundantes recursos naturales y culturales, pero en condiciones sociales de marginalidad y pobreza. Escenario que redefine las singularidades de la urbanización metropolitana y el modelo de desarrollo regional en el marco del emprendimiento de la política territorial con proyectos y obras de infraestructura productiva en el sentido de planeación estratégica y de carácter sectorial, pero de avance a sistemas urbano rurales, ante posturas prevalecientes urbano-centristas, en una orientación que pone en cuestión el entramado de emplazamientos de las localidades existentes organizadas de base social y territorial común que colisionan con los postulados del utilitarismo de la competitividad mercantil.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales; docente del Instituto Politécnico Nacional; jpcorona88@hotmail.com

Las singularidades de la urbanización remiten al carácter paradójico de la apropiación y reorganización del territorio, entre espacios desarrollados y atrasados combinados en coherencia territorial, de acuerdo con Harvey (2006). Además, es especialmente sugerente la perspectiva de las alternativas derivadas de estas contradicciones que sitúan el debate de la acumulación por desposesión, pero también de las respuestas en la resistencia, desde la misma valorización de los recursos naturales, con la redistribución de la renta (Harvey, 2000). En casos concretos de manifestación de la resistencia con la ayuda mutua y la solidaridad, considerados también como estrategias de sobrevivencia de las clases subalternas frente a los embates de la fase actual del capitalismo. La importancia de esta propuesta, que va más allá de la producción y la circulación mercantil capitalista, da lugar a reflexionar en la reproducción social y las acciones desde la subalternidad que enfrenta al bloque histórico hegemónico expresado también en la ideología del ordenamiento del ambiente construido de los usos de suelo rural, urbano y regional, siguiendo la perspectiva de acuerdo con Gramsci (Portelli, 1982), y para referirse a formaciones sociales heterogéneas desposeídas y subordinadas, pero con el potencial de resistencia, respuesta y transformación. En la condición de subordinación en las relaciones sociales surge el potencial de la subalternidad en la formación del sujeto político transformador (Modonesi, 2010, p. 26). También, esta dinámica de nuevos escenarios de la urbanización y el desarrollo contradictorio entre regiones del norte y el sur global, implica reformular los referentes conceptuales para su comprensión desde otras visiones, como lo propone de Souza Santos (2009), en una «epistemología del sur».

Para ubicar en perspectiva general la cuestión de la modernidad en relación con la urbanización se precisa partir de la dialéctica de la modernización en los procesos de transformación social y territorial y el modernismo con los valores como medios culturales que dilucida y conduce la transformación, en una transición con altibajos conforme a un plan preconcebido y contradictorio que se desarrolla en circunstancias de conflicto social, siguiendo a Gorelik (2003). Contexto que establece la modernidad del desarrollo con la urbanización, que construye y transforma el espacio, mediante las intervenciones en el ambiente construido en la racionalidad de la planeación con los requerimientos de habitabilidad en orden y progreso. En este enfoque desarrollista, la planeación se reduce a funcional e instrumental con la zonificación de usos de suelo y la logística de la asignación estratégica en la lógica del utilitarismo (Morales, 2019).

A su vez, esta peculiaridad de la urbanización/modernización frente a los pueblos originarios y comunidades indígenas, implica reflexionar más allá de la dicotomía individualidad/comunidad en tiempos de la mundialización, como lo sugiere Bauman (2017), con la modernidad en transformación compleja, donde reflexiona que no es del todo absoluta esa dicotomía, al identificar nuevas formas de comunitarismo en diversos sectores sociales actuales con los agrupamientos en áreas cerradas elitistas y excluyentes de los otros, los diferentes en clase social y raza. Pero, también alude a las comunidades y etnias que no están exentas de enfrentar contradicciones, sobre todo, en escenarios de cambio. En esa perspectiva, destaca la necesidad de la negociación de las diferencias para alcanzar acuerdos colectivos, es decir, que los procesos de cohesión social se fundan en el pluralismo que brinda alternativas al ampliar horizontes más allá del credo patriótico con la unidad que se construye por medio de la confrontación y el debate, la negociación y la concesión entre valores, preferencias y modos de vida y de autoidentificación en la diferencia y la autodeterminación de los miembros de la *polis* (Bauman, 2017, pp. 188-189).

Además, en la conjunción de la urbanización en estrecha relación con la planeación regional en sus variadas escalas, rural, urbana y metropolitana, está implícita la organización del espacio

multiescalar con determinada intencionalidad de la orientación del desarrollo en la reestructuración territorial en la dialéctica de la concentración-dispersión en procesos vinculados que reconfiguran los centros urbanos y sus áreas de influencia que disponen de recursos de abastecimiento, en la exploración de Brenner (2013) de la problemática de la urbanización generalizada. Proceso de urbanización que ha hecho imprescindible la planificación en relación dialéctica y como instrumento clave para la modernización que en sentido amplio racionaliza la desposesión de los recursos comunes sociales y naturales, mediante la institucionalización de las estructuras que garantizan la propiedad y los usos de suelo hacia las necesidades del mercado con implicaciones sociales y económicas que transforman el uso del espacio, las relaciones de trabajo y las formas comunitarias, de acuerdo con Sevilla-Buitrago (2023). Proceso de planeación que se singulariza en diferentes momentos acorde al proyecto de modernización y que tiene como punto de partida clave en México la reforma agraria, como forma de desposesión de los recursos sociales y naturales comunitarios y en sus expresiones singulares regionales, mediante el consenso social que otorga la institucionalidad con la expropiación por parte del Estado a través de la hegemonía y el consenso.

En este proceso de urbanización del sureste se condensan las precedentes políticas de planeación del impulso modernizador basadas en la dialéctica de desposesión y resistencia manifiestos en mayores impactos e implicaciones sociales, culturales y ambientales hacia los pueblos de los municipios campesinos y de comunidades indígenas, por los cambios de uso de suelo para el despliegue de infraestructura, desarrollos industriales, inmobiliarios y de servicios, en el contexto del impulso a inversiones en el marco del giro de las políticas nacionalistas a las reformas de desregulación en sectores estratégicos del uso del territorio y los recursos naturales y culturales; con implicaciones en la migración, desplazamiento y transformación rural urbana de la población y sus condiciones de vida, acentuando las contradicciones. Controversias de la urbanización/modernización frente a la condición regional sureña, que pese a las diversas intervenciones de planes, programas y proyectos subsisten las condiciones de atraso y precariedad. ¿Qué características de urbanización/modernización se redefinen para la región sureste con los municipios rurales comunitarios e indígenas en la orientación y el tipo de desarrollo? ¿Qué factores han determinado la condición del mayor atraso y precariedad social y ambiental de la región sureste e impedido que mejore sus condiciones sociales y ambientales, a pesar de disponer de importantes recursos?

Se argumenta que son las condiciones imperantes del sureste que redefinen la urbanización regional con las contradicciones mismas del proceso de modernización en la dialéctica de la desposesión y resistencia por el uso y apropiación de los recursos sociales y naturales, en la relación dispersión/concentración rural, urbana y metropolitana, frente al dilema del proyecto de desarrollo social y territorial en ciernes. En suma, se avizora que la singularidad de la urbanización se replantea en la perspectiva de alcance multiescalar regional, a partir de las necesidades locales de la población subalterna, al poner en cuestión las relaciones imperantes con las regiones y los centros urbanos hegemónicos.

Es por ello que en el trabajo se examina de manera general el acelerado proceso de urbanización de la región sureste, a partir de los principales emprendimientos en el marco de la modernización y las expresiones sociales y territoriales locales y regionales, en el contexto de los emplazamientos rurales y dispersos, en especial los municipios originarios, campesinos y comunitarios que se encuentran en la cobertura de los proyectos de infraestructura de corredores de movilidad y centros industriales, para identificar los factores que configuran las características

de la urbanización regional sureña y las consecuencias sociales y ambientales de la población subalterna y sus alternativas.

Por ello se procede a la delimitación regional a partir de la política territorial conformada por diversos programas sectoriales y los emprendimientos infraestructurales y de obra pública, con la revisión de la dinámica demográfica mediante la información estadística del contraste entre los últimos dos censos y las expresiones en la estructura de emplazamientos, para identificar el perfil social y espacial rural, urbano y metropolitano como sistema, manifiesto con la cuantificación del número de municipios que singularizan la urbanización/planeación regional e identifican el enfoque del desarrollo sureño.

El desarrollo del trabajo se organiza en dos partes. En un primer apartado se muestran las características generales de la situación de la urbanización de la región sureste en el contexto del sistema rural urbano con base en la argumentación de que el proceso de modernización ha estado determinado por posturas encontradas, entre la planeación funcionalismo desarrollista en distintas etapas, y la planeación estratégica sectorial empresarial de las últimas décadas, que al colisionar da lugar a la urbanización/planeación singular entre la desposesión y la resistencia, en la transición rural urbana.

Y, en un segundo apartado, se dedica a mostrar las singularidades que configuran la actual urbanización/modernización de la política territorial y la estrategia de ordenamiento subyacente, con los emprendimientos infraestructurales productivos que apuntalan el desarrollo de los sistemas urbano rurales en la dinámica municipal regional, en la esfera de influencia de la red de corredores y polos de desarrollo industrial y de servicios en el contexto de la desposesión y resistencia de los pueblos originarios, en torno al corredor del Istmo de Tehuantepec. Para, finalmente, dar lugar a mostrar los resultados y conclusiones, junto con los escenarios prospectivos.

## **Primera parte**

### **Singularidades del proceso de urbanización y desarrollo regional en el sureste de México. Continuidades y rupturas.**

En las condiciones singulares de la región sureste destaca la reconfiguración debida al proceso de modernización/urbanización a la par de las intervenciones de planificación regional que preceden el perfil actual. Este proceso ubica en perspectiva retrospectiva general los diversos momentos clave de potencialidades y contradicciones que han marcado las tendencias singulares del tipo de desarrollo subordinado a los imperativos del centralismo. Por ello se procede a examinar en contexto los factores influyentes en la articulación de la dualidad modernización/urbanización y planificación en sus altibajos en el desarrollo. Se argumenta que el proceso ha sido discontinuo, pero articulado por el imperativo de avanzar en el proyecto modernizador en la identificada como la menos desarrollada de las regiones del país, y de especial interés para las necesidades de los centros urbanos e industriales. Proceso de urbanización intra-regional de mayores implicaciones en los municipios rurales de población más vulnerable; pero, desde estas localidades se dan manifestaciones de contención frente al impulso urbanizador, desde las propias formas de organización social como carácter de resistencia singular. Población de comunidades indígenas que le dan representatividad regional, como etnoregión (Díaz Polanco, 1981).

Como preámbulo al acercamiento a las etapas del proceso de modernización y planeación de la región sureste es imprescindible tener presente los cambios en la regionalización derivada de

las diversas intervenciones que redefinen su perfil actual. Políticas de regionalización que corresponden a las etapas de cambio de las políticas de desarrollo entre el Estado posrevolucionario nacionalista y el giro al Estado empresarial. Proceso variado de encadenamientos e interrupciones en el proyecto de desarrollo en curso, signado por visiones encontradas de regulación y desregulación sectorial y estratégica con implicaciones en la formación social regional en la transición de la sociedad rural a urbana y metropolitana, manifiesta de manera diferenciada por la actuación política que define el perfil mismo del Estado, entre el desarrollismo y la competitividad. Este proceso se ha constituido por políticas agrarias, de desarrollo regional, de desarrollo industrial y de servicios turísticos; en el que se distinguen vertientes que se bifurcan en las singularidades de la desposesión, hasta el presente de reivindicación social desde la resistencia de la subalternidad, para replantear la política de desarrollo con sentido social frente al modelo mercantilista de las últimas décadas, del que derivan los emprendimientos en curso para el sureste.

Ubicar el punto de partida de la modernización en la región sureste es una labor complicada, sobre todo en relación a la urbanización como una de las manifestaciones más significativas de un proceso más amplio, que amerita una síntesis muy apretada y en asumir que la modernización se desdobra en varias modernizaciones. Por ello, es de especial importancia intentarlo a partir de considerar ciertos emprendimientos; sean de manera particular, o en convergencia en la orientación del proyecto modernizador adaptado a las condiciones de cada región del país en la perspectiva del desarrollo del capitalismo en México. Cada momento contiene elementos significativos, desde la misma integración del Estado nacional y es en el marco del porfiriato, mediante la política territorial de las compañías deslindadoras y de colonización que se impulsa el embate de la desposesión de tierras y recursos naturales de los pueblos originarios, alterando de manera radical el sistema de tenencia de la tierra por usos y costumbres. Contexto que agudiza las contradicciones y el estallido de la efervescencia social, que delinear los altibajos del proceso modernizador con la Reforma Agraria, en el marco de la institucionalización de la planeación y la política agraria, como otro momento del devenir modernizador, y para dar paso a la siguiente fase moderna con el modelo de desarrollo regional por Cuencas Hidrológicas, que adquiere especial relevancia en la región sureste con el proyecto de la Cuenca del Grijalva-USUMACINTA y el impulso a las obras hidráulicas de control de inundaciones, obras de riego y generación de energía hidroeléctricas con la construcción del sistema de grandes presas, para apuntalar la industrialización (Barkin y King, 1982; Tudela, 1992). A la par de los Planes Chontalpa, Tenosique y Balancán (Tudela, 1992), que conjuga la convergencia de iniciativas de organismos financieros internacionales desarrollistas (BID), en su concepción, diseño y apoyos crediticios, en el marco de la Alianza para el Progreso, con resultados sociales y ambientales drásticos para la región sureña, pero necesarios para la urbanización, como los costos inevitables del progreso, según la apología funcionalista acrítica, pero cuestionada por la ecología política (Merlinski, 2022).

Otra etapa significativa de la modernización del sureste lo constituye la industrialización, con el petróleo como detonador de la urbanización, con fuerte impacto en la transformación regional. Industrialización con la modalidad de sustitución de importaciones, en la estrategia descentralizadora de parques y ciudades industriales y de impulso a los polos de desarrollo industrial y de servicios (Garza, 1988; Zapata, 1978), con base en el auge del petróleo y la industria de la construcción, el acero y la minería. Proceso que en conjunto ha derivado en cambios regionales en la dinámica demográfica y del perfil poblacional, y de manera especial en la urbanización acelerada de impacto en la ruralidad del sureste, del que han surgido experimentos de planificación urbana de «ciudades rurales», como forma de desplazamientos de población indígena, para dar paso a la agroindustria y la ganadería extensiva, con consecuencias drásticas en el medio

ambiente, al depredar bosques y selvas, y de zonas de reservas de la biósfera, y sitios de valor cultural y patrimonial de los pueblos originarios. Esta tendencia de urbanización acelerada se ve reforzada con el impulso a los servicios turísticos a partir de explotar la riqueza patrimonial cultural y natural regional, mediante el programa de polos de desarrollo turísticos integralmente planeados de la Riviera Maya y de Cancún. Los emprendimientos actuales se inscriben en el aprovechamiento óptimo del potencial regional con el apuntalamiento infraestructural estratégico del conjunto de la planta productiva diversa.

En este cuadro general de las diversas modernidades conviene retomar de manera breve la modernidad con la Reforma Agraria y la Ley de expropiaciones, en el contexto de la Ley agraria, por la trascendencia y particularidad regional en la dialéctica desposesión/resistencia, en el proceso de socialización de la tierra y sus recursos con la institucionalización de la planeación en el periodo cardenista, por ser representativo de la política desarrollista que permitió la consolidación nacional de la formación social capitalista y el perfil del Estado en la línea de continuidades y rupturas en el desarrollo (Ianni, 1985). Además, esta etapa abre una vertiente alternativa a reflexionar y hasta cierto punto simbólico y que puede ser contrastada con el periodo del gobierno actual en similitudes y diferencias, sobre todo en los emprendimientos de ambos en los sectores estratégicos con la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, y las características singulares del papel del protagonismo del Estado como rector del desarrollo.

En este periodo cardenista se puede considerar como constitutivo y articulador del conjunto de emprendimientos modernizadores mencionados, para ubicar en perspectiva la condición regional desigual nacional y del atraso estructural del sureste para dilucidar las singularidades de la urbanización de concentración y dispersión; así como de adecuación del conjunto de condiciones generales de enlace con el núcleo regional hegemónico del país, mediante la construcción de la infraestructura de comunicaciones y transporte ferroviario y carretero, concebidas desde el centro a la periferia. Integración basada en las necesidades del mercado en la factibilidad de atender con el potencial del campesinado y de los recursos de la región, representativo del perfil social rural, que en ese periodo constituía el mayor porcentaje de la población dedicada a la agricultura en una sociedad predominantemente rural, en contraste con la urbana e industrial. Condición que define la orientación de la intensa política agraria de reparto de la tierra, creación de instituciones financiera de apoyo al campo, obras de riego y de caminos; pero también del impulso a la educación y la cultura del indígena en el conjunto de la heterogénea población del país y en situación de altos índices de analfabetismo. Potencial rural orientado por los imperativos de la valorización y transformación agropecuaria, del trabajo, el uso de la tierra y los recursos naturales estratégicos, que con la estatización petrolera como base energética permite impulsar la industrialización. Proceso que requirió la intensa política agraria cardenista y de reparto de la tierra con implicaciones materiales e ideológicas en las diversas clases sociales, que afianzó al Estado nacionalista de hegemonía y consenso para profundizar el proyecto modernizador (Ianni, 1985, p. 85).

Modernización del campo mediante la reforma agraria en la singularidad paradójica del reparto de la tierra en posesión de las comunidades indígenas por usos y costumbres ancestrales. Pero, se impuso la institucionalización de la propiedad ejidal con la normalización, en el contexto de mayor complejidad por la condición de los trabajadores de los pueblos sin tierra, herencia del pasado henequenero, que remite al agravamiento del problema del acaparamiento de la tierra por el latifundio y la hacienda en el porfirismo tardío, con la agudización de las contradicciones sociales y territoriales en sus secuelas más dramáticas para la población indígena de la región (Turner, 2018 [1911]). En el punto álgido del reparto agrario cardenista destaca la dialéctica del acceso legal del

campesinado a la tierra, para su subsistencia y mejora en condiciones de vida, pero que permitió la reproducción del trabajador a menor costo para los sectores económicos hegemónicos. Proceso que restituyó las desigualdades sociales, y el paulatino resurgimiento del neolatifundismo a partir de la pequeña propiedad. El avance de articulación a los mercados en el proyecto de modernización en la perspectiva de ubicar esta región como el granero y proveedor energético de los centros urbanos y de impulso a la industrialización, dentro del esquema desigual de centro y periferia. Proyecto que no se elaboró desde los intereses de la región, sino desde el poder central, al no haber condiciones de impulsar el desarrollo por las administraciones estatales y municipales. En consecuencia, el costo social y ambiental de este emprendimiento fue muy alto (Tudela, 1992).

En el marco del agotamiento y contradicciones del conjunto de esta fase desarrollista a nivel de crisis, se emprende el giro a otra etapa del proyecto modernizador con los nuevos postulados políticos del desarrollo estratégico de competitividad y rentabilidad por los acuerdos comerciales, y con la reformulación del perfil del Estado y la desregulación de sectores estratégicos como estímulo a la inversión privada nacional y extranjera. Esta perspectiva es manifiesta con importantes reformas a los artículos 27 y 115 constitucionales, en el marco del cambio de la política territorial de la nueva superestructura legislativa de asentamientos humanos, de incidencia en el mercado del suelo, el desarrollo inmobiliario y la financiarización de los sectores de vivienda y servicios público básicos. Reorientación del desarrollo y la dinámica de la urbanización con la reestructuración de centros de población de variadas escalas y perfiles con los procesos migratorios. Contexto que hace necesario replantear la regionalización del sureste para adecuarlo a los imperativos de la competitividad comercial mediante los proyectos de los Planes Mesoamérica y el Plan Puebla Panamá. Regionalización que contemplaba ampliar la presencia de más entidades en la articulación de mercados a mayor escala, orientado por la apertura de fronteras. Regionalización de dimensión ampliada a los estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y las entidades de la Península de Yucatán: Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. En una población cercana a una cuarta parte del total nacional y un grado de urbanización de dimensión menor al promedio nacional; en una estructura de centros de población de perfil rural alto, por encima del nacional, Sin embargo, al interior de la región se presentan marcados contrastes rurales y urbanos. Es el caso de las acentuadas diferencias del grado de urbanización entre el estado de Chiapas, que cuenta con el 48% de población urbana, por un lado, y por otro, el de Quintana Roo, con 90.7 % de población urbana (INEGI, 2020), como el más alto de la región sureste. Y, en el marco de la urbanización metropolitana, Yucatán, representa con la zona metropolitana de Mérida, como la de mayor jerarquía en el sistema metropolitano regional y de acentuado contraste con la condición metropolitana del mismo Chiapas, que no obstante, está presente en la zona metropolitana de su ciudad capital, Tuxtla Gutiérrez (INEGI, 2018). Situación muy representativa de la singularidad de la urbanización regional con Chiapas, entre dispersión/concentración, por la estructura de aglomeraciones rurales y dispersas. En la peculiaridad regional de localidades y municipios indígenas y comunitarios, con el mayor número del total nacional, y en especial, en Chiapas.

En esta fase de modernización/urbanización en la desregulación, se da un nuevo giro al impulso del proceso de desposesión hacia los recursos sociales y naturales de suelo ejidal y comunal, al instrumentar nuevos dispositivos derivados de las reformas constitucionales con los Certificados Agrarios, como parte de los programas de regularización implementados de suelo urbanizado por asentamientos humanos informales, para normalizar los emplazamientos de distintos sectores sociales en suelo ejidal y comunal en la incorporación al mercado de bienes raíces. Proceso constitutivo de la urbanización metropolitana nacional y regional, caracterizado por

la expansión periférica sobre suelo de propiedad social y de usos productivos agropecuarios, en una dinámica de consumo de suelo superior al crecimiento promedio ralentizado de la población (Aguilar, 2006). Escenario de urbanización singular con drásticas consecuencias sociales y ambientales, y que ha incrementado el número de zonas metropolitanas en las últimas décadas. En este proceso de urbanización se manifiesta la clara desposesión de suelo con valor social en su conversión a comercial, por encima de los derechos de los pueblos originarios a decidir acerca de sus recursos naturales. La conversión de suelo social a privado ha pasado por la anuencia de las propias asambleas de los comisariados ejidales (Olivera, 2015). Sin embargo, esta tendencia de desposesión y de mercantilización de la tierra ejidal y comunal ha sido resistida y enfrentada de diversas formas por los pueblos y comunidades indígenas de la región sureste, pero, donde se manifiesta el menor avance de la privatización de la tierra de propiedad colectiva, como forma de resistencia, específicamente en los pueblos originarios, indígenas y comunitarios por su concepción cultural en torno al territorio, como espacio identitario socialmente construido y apropiado (De Ita, 2019).

Retomando la iniciativa del impulso urbanizador en la condición particular de la región sureste, de numerosos centros de población rural, se lleva a cabo la estrategia del proyecto de «ciudades rurales sustentables» como planteamiento al problema de la dispersión de las pequeñas localidades, pero, sobre todo de mayor significación, la desposesión de tierras, de modos de vida y organización social comunitaria, mediante el desplazamiento de población originaria, bajo argumentos de mejora en su bienestar al acceder a suelo adecuado para edificar vivienda, servicios públicos básicos, equipamientos de educación y salud. Este proyecto concebido de alcance regional se emprende como ensayo en Chiapas, en el marco del Programa Chiapas Solidario 2007-2012, junto con la Comisión Nacional de Vivienda, contempla construir al menos seis ciudades rurales, con el objetivo de desarrollar espacios para el desarrollo integral sustentable, frente al problema de la dispersión y vulnerabilidad por las inundaciones del Río Grijalva, de casi 20 mil localidades de las que el mayor porcentaje, 74% tiene menos de 100 habitantes, según el diagnóstico de este programa. Programa interrumpido por sus limitaciones al concebirse desde fuera de las necesidades y modos de vida de los pueblos indígenas y los espacios diseñados al margen de su cultura y derecho a decidir.

## **Segunda parte**

### **Urbanización de desarrollo municipal regional en el sureste de México**

En el acercamiento general a las condiciones prevalecientes de la urbanización y el desarrollo municipal y regional en el sureste de México, destacan varios aspectos en convergencia hacia la definición de las singularidades de la urbanización/modernización, en un proceso de diversas regionalizaciones, determinadas para distintos propósitos para impulsar políticas de planeación de desarrollo regional, identificando al menos tres grandes fases y en correspondencia con las etapas de modernización ya mencionadas en el apartado anterior, se inscribe la regionalización del momento actual, que se puede interpretar como regionalización en transición, o como le denominan algunos estudios del nuevo regionalismo (Fernández, 2015), a partir de las intervenciones por el uso y apropiación de los recursos de las regiones entre actores sociales, económicos y políticos en la definición del desarrollo en disputa. La problemática de la urbanización y la estructura jerarquizada de centros de población en las contradicciones rural urbanas en el proceso de modernización cambiante, que determina los referentes para dilucidar las contradicciones de la

región sureste y formular una agenda de trabajo y explorar alternativas hacia un cambio desde la subalternidad.

En el proceso de esta regionalización en transición del sureste se manifiesta el cambio de escala y delimitación en convergencia con los emprendimientos infraestructurales productivos en curso con los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo, donde se llevan a cabo las más importantes obras públicas del Gobierno actual, entre ellos de manera destacada, el Corredor interoceánico del Istmo de Tehuantepec, como enlace interportuario y de impulso al conjunto de polos de desarrollo industrial, a partir de la reactivación de la industria petrolera mediante la creación y reordenación de refinerías; junto con el corredor de movilidad y transporte ferroviario del Tren Maya, que articula los estados de la Península de Yucatán, en la perspectiva del desarrollo regional del Sureste. Ambos como articuladores del sistema infraestructural regional. En el contexto del entramado de centros de población interescalar del conjunto de municipios urbano rurales, que estructuran la región.

Más allá de las distintas posturas en el debate de la pertinencia de la regionalización en el sureste, lo que interesa para los propósitos modestos de este trabajo es mostrar las condiciones de la región en los cambios acaecidos que explican el escenario prevaleciente de la modernización/urbanización y las manifestaciones en algunos municipios representativos de la dicotomía de modernidad urbana y rural, a partir de los postulados de la orientación de la política territorial para el sureste del que emanan dichos emprendimientos y que establecen el giro hacia una modernización diferente a la prevaleciente en las últimas décadas. Emprendimientos bajo la rectoría del Estado con un sentido social y marcando distancia del mercantilismo, al menos en la retórica. Sin embargo, para los fines de este trabajo, es conveniente considerar la parte de la infraestructura ístmica de Tehuantepec en el sur de Oaxaca y el sur de Veracruz, debido a la importancia de los desarrollos estratégicos del Corredor interoceánico y la construcción del complejo del sistema petrolero y un conjunto de puertos y aeropuertos; además de las obras complementarias de urbanización en servicios públicos y equipamientos colectivos, en clara incidencia con las localidades y municipios rurales de condiciones especiales en cuanto a su composición social, de pueblos originarios, indígenas y comunitarios que se encuentran en el radio de influencia y entran en una dinámica de aceleración y de urbanización. Destacando la dicotomía de desposesión/resistencia. Con ello se acentúa la singularidad de la orientación de los hechos.

La información estadística de población indica que la dinámica demográfica en la zona de estudio, manifiesta importantes cambios. Entre el último censo y el anterior la población experimenta una variación significativa, así como del perfil socioeconómico y territorial y en especial de los municipios rurales de comunidades indígenas en la cobertura del despliegue de los corredores infraestructurales y de grandes obras. Además del tipo de recursos naturales disponibles y las formas de tenencia social de tierra, agua, bosques. Cambios debidos a la dinámica demográfica en relación al flujo de inversiones diversas en zonas de especial interés de rentabilidad en los distintos sectores productivos y de disponibilidad de condiciones sociales y de recursos naturales para fines divergentes entre el uso social y mercantil, en el esquema de la modernización y las formas originarias de organización social y territorial de la región sureste. Contexto que acentúa los contraste entre la aglomeración y la dispersión de asentamientos humanos del tipo rural y urbana metropolitana en dinámicas que manifiestan mayores de crecimiento poblacional de las más altas del promedio nacional. Es el caso del Municipio de Benito Juárez, en Quintana Roo, producto del turismo de Cancún y de la Riviera Maya, en el marco del polo de desarrollo turístico

de especial relevancia nacional, pero con consecuencias sociales y ambientales de fuerte contraste en crecimiento económico y precariedad.

Población y densidades por entidad de la Región Sureste

Entidad	Habitantes	Densidades (h/km <sup>2</sup> )
Campeche	928,363	16.03
Oaxaca	4,132,148	44.07
Quintana Roo	1,857,985	41.56
Tabasco	2,402,598	97.12
Veracruz	8,062,579	112.26
Yucatán	2,320,898	58.59

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, 2020

En el marco de la delimitación en la escala de la región sureste y en particular en torno a las zonas de mayor dinamismo en la modernización/urbanización en la actuación con los emprendimientos infraestructurales, destaca el Corredor del Istmo de Tehuantepec, por su relevancia estratégica de desarrollo regional y de las consecuencias sociales y ambientales, en el marco de la valorización dialéctica con la desposesión y resistencia. El Istmo de Tehuantepec es una región estratégica que abarca un total de 79 municipios, distribuidos entre dos entidades del país: 33 en Veracruz y 46 en Oaxaca. Esta zona del territorio tiene una importancia crucial como punto de entrada a la región sureste del país. Su ubicación estratégica ofrece acceso a importantes recursos de articulación a rutas comerciales: por el lado de Veracruz, se enlaza con el Golfo de México, mientras que en Oaxaca tiene salida al Océano Pacífico. Esta característica geográfica le confiere un valor especial en términos de conectividad y potencial logístico. Es relevante destacar que en la región sureste, el corredor del Istmo de Tehuantepec se articula una porción significativa del territorio nacional, representando aproximadamente una cuarta parte de las entidades federativas de México. Esta extensión subraya la importancia del Istmo en el contexto del desarrollo regional y nacional.

El Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec se propone como una iniciativa integral para abordar las carencias sociales de la región. Su enfoque principal es proporcionar la infraestructura necesaria para el desarrollo productivo y crecimiento comunitario, buscando la colaboración activa de diversas dependencias y secretarías del Gobierno de México. Su propósito es implementar programas sociales que cubran aspectos fundamentales como vivienda, alimentación y educación en los 79 municipios del proyecto, pero, con base en el impulso a polos de desarrollo industrial, atracción de inversiones pública y privada y el flujo mercantil.

En torno a la situación social y de condiciones de vida de la población de la zona del istmo, se presentan altos índices de precariedad en bienestar social, de manera específica en los municipios de Oaxaca, donde el 60% de la población vive en pobreza extrema. Datos del CONEVAL indican que, en promedio, el 29.2% de la población del Istmo carece de ingresos para la suficiencia alimentaria, acceso a educación, salud, servicios públicos básicos e infraestructura. Requerimientos indispensables que se agudizan en las localidades de las comunidades indígenas. Comunidades que por su organización social y cultural son más susceptibles a la aceleración de la urbanización, que ponen en riesgo de desplazamiento comunitario, pérdida de tierras tradicionales y erosión de prácticas culturales. A la par de la exacerbación de las desigualdades existentes y la profundización de las contradicciones y tensiones sociales intramunicipales y regionales.

También la dinámica migratoria adquiere nuevas características en escala y dimensión, tanto regional, nacional e internacional; así como en la reconfiguración del mercado de trabajo y la alteración y composición de los tejidos sociales existentes y del perfil rural y urbano. Escenario que en su conjunto impacta en la demanda de suelo, servicios públicos, equipamiento básico e infraestructura social municipal y de fuerte presión en la prestación y financiamiento de atención a las necesidades básicas de la población local.

En esta subregión de aproximadamente 834 mil personas en composición social étnica, un número importante son indígenas y 341 mil hablan alguna lengua originaria. Condición social que implica la necesaria participación en la formulación del proyecto del Corredor del Istmo de Tehuantepec en la toma de decisiones en la definición de la orientación del desarrollo para mejorar la calidad de vida de los pueblos y comunidades; así como la preservación cultural patrimonial y del medio ambiente y recursos naturales.

#### Principales Municipios y Polos de desarrollo del Corredor Transístmico de Tehuantepec

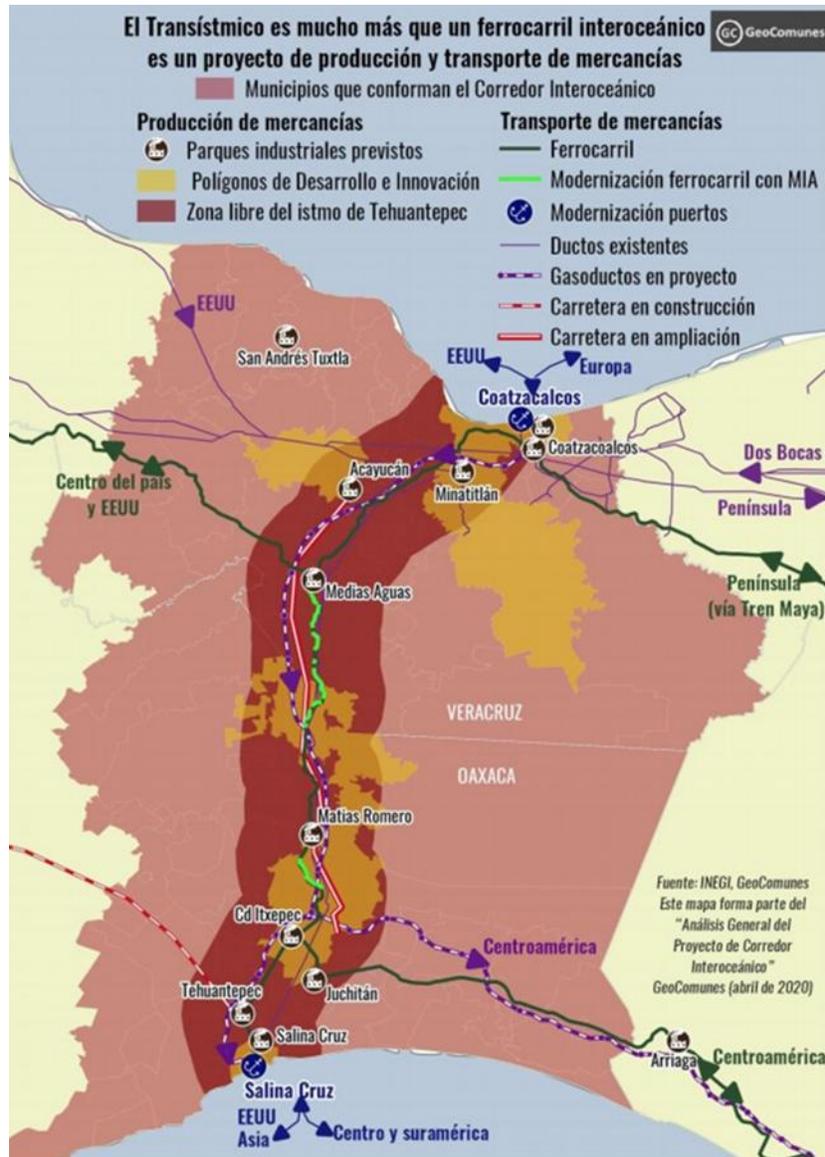
Estado	Municipio	Número de habitantes (2015)	Número de habitantes (2020)	Superficie en Km <sup>2</sup>
Oaxaca	Matías Romero	39 820	39, 820	1,355.9
	Juchitán	98 043	98,043	911.6
	Tehuantepec	64 639	64,639	1,198.6
	Salina Cruz	89 211	89,211	131.9
Veracruz	Coatzacoalcos	319 187	319,187	311.9
	Minatitlán	157 393	157,393	2,117.6
	Cosoleacaque	129 527	129,527	276.8
	Acayucan	87 267	87,267	655.9

Fuente: elaboración propia con datos censales del INEGI, 2015 y 2020

En el marco del proceso de modernización/urbanización en la especificidad de las características del avance en la desposesión de recursos sociales y naturales de los pueblos originarios de las localidades y municipios indígenas y comunitarios de la región sureste, es indispensable ubicar en perspectiva el giro de la política territorial con la nueva reforma agraria de 1992 y la estrategia que la sustenta. Uno de los principales cambios consiste en el principio convertir el uso de la tierra de propiedad social al uso mercantil y rentable. La modificación de la propiedad ejidal y comunal a través de los instrumentos, entre ellos el más importante el Programa de certificación de derechos, el Procede. En el contexto de que más de la mitad del territorio nacional se encontraba en posesión de más de 31 mil ejidos y comunidades agrarias

Las reformas al Artículo 27 Constitucional se instrumentó con el Procede como medio para la desposesión de tierra social para certificar y regularizar la tenencia de la tierra y la definición de derechos de propiedad de los ejidos y comunidades agrarias de millones de campesinos, que supuestamente se encontraban en la irregularidad en tenencia de la tierra, y dotarlos de títulos de propiedad. Situación que pone en entredicho el arduo y complicado proceso de reparto agrario de los gobiernos anteriores. Esto es, el alto porcentaje del suelo nacional repartido bajo los principios de uso social, el 52% de los 196 millones de hectáreas que integran el territorio nacional, conformado por tierras de uso agrícola y de bosques, y otorgados a 3.5 millones de campesinos y comuneros, conformados por 30 mil ejidos y comunidades integrantes del sector social, que ya contaban con documentos agrarias que les garantizaban la posesión, por lo que el programa Procede resultaba contradictorio e innecesario. Procede fue el instrumento clave de la nueva fase de la

desposesión de recursos de los pueblos rurales. El rechazo al Procede adquirió la mayor resistencia en la región sureste. Resistencia en Oaxaca, Chiapas y Campeche, en mayor medida a partir de la valoración de la propiedad social en casi un tercio de los núcleos agrarios que se opusieron a participar en el programa. Salvo en el Estado de Quintana Roo, debido a la alta rentabilidad de la tierra y la demanda por los desarrolladores de servicios turísticos e inmobiliarios (De Ita, 2019).



Fuente: GeoComunes, 2022

Este proceso ha presentado singularidades y complejidades, entre la misma población de ejidatarios y comuneros, en torno a esta nueva Ley agraria de 1992, que en su retórica establece que se pueden formar sociedades mercantiles para la privatización y comercialización del suelo social, sobre todo en la parcelación. Las parcelas, son la fracción de suelo asignada para el uso de las viviendas de los integrantes y familiares de las comunidades, en superficie mínima, en contraste con el suelo de uso común, que conserva la condición de inalienable, como los ejidos. Datos de la SRA, registran 2,278 comunidades agrarias que tienen en posesión casi 17 millones de hectáreas,

que corresponden al 16% de la propiedad social; así como de 27,664 ejidos que ascienden a 85 millones de hectáreas que comprenden el resto de la propiedad social. Sin embargo, el programa del Procede ha avanzado en la certificación de un alto porcentaje de esos núcleos agrarios. Avance que en las comunidades agrarias fue del 76% en tanto que en los ejidos ascendió a 97.4% (RAN, 2007).

A pesar de la fuerte embestida de las reformas y los programas de desposesión de tierras y de recursos sociales y naturales de los pueblos y comunidades indígenas, la resistencia ha sido significativa, pero no exenta de serios problemas y conflictos agrarios, en especial en la región sureste de México.

## **Conclusiones**

Con las reformas agrarias de la etapa actual se profundiza la desposesión de bienes sociales y naturales de propiedad social y comunal de la población rural para el uso rentable agroindustrial, la minería, la explotación de bosque, la industria turística y petrolera en el contexto de la privatización en la conversión de bienes sociales a mercantiles. Proceso que se lleva a cabo con aparato de Estado y reestructurando el marco superestructural legislativo y estructural con la instrumentación de dispositivos como la Certificación de regularización de bienes, el Procede, en las reformas a la Ley agraria y al Artículo 27 constitucional. Con el cometido de regularizar de tierras ejidales y comunales que se otorgó a los pueblos originarios rurales durante el reparto agrario durante décadas por los distintos posrevolucionarios, y en especial el momento álgido con el cardenismo.

El modelo cardenista que en cierta manera se retoma en algunos aspectos con la política nacionalista del gobierno actual, con la recuperación de bienes de sectores estratégicos del petróleo, los ferrocarriles y la energía eléctrica, que fueron concesionados y privatizados a particulares en las últimas décadas. Sin embargo, en la etapa del gobierno actual se retomaron esos principios nacionalistas con la regulación por parte del Estado frente a la imperante mercantilización de los recursos nacionales. Política territorial actual que se orienta al emprendimiento del sistema infraestructural productivo, en particular hacia la región sureste del país, la más atrasada y con los índices más bajos en niveles de bienestar social y de calidad de vida, donde habita el mayor número de población indígena y comunitaria nacional.

La región sureste es representativa e importante para el estudio y análisis del proceso de urbanización acelerado y donde adquiere rasgos singulares por la dicotomía dispersión/aglomeración en el marco de la modernización como proceso experimentado en distintas etapas de reconfiguración del perfil de etnoregión. Urbanización rural de dispersión y aglomeración por los contrastes de zonas rurales de los pueblos de municipios originarios, indígenas y comunitarios que le otorgan la singularidad étnica y de urbanización en transición dispersa y aglomerada. Región que en sus localidades y municipios se manifiesta en mayor medida la resistencia a la desposesión de bienes de uso común y social en el embate de la modernización y profundización del modelo desarrollista y del que surge la necesaria reformulación de un desarrollo propio desde la subalternidad.

En este acercamiento al proceso de desarrollo regional del sureste desde la perspectiva de la planeación territorial actual con la estrategia del despliegue de los proyectos de infraestructura para identificar sus potencialidades y limitaciones, destacan algunas consideraciones:

El nuevo regionalismo como categoría conceptual y praxis de influencia positivista en realidad encubre sus contradicciones y los procesos de transformación del desarrollo de la región y lo subordina al modelo hegemónico neoliberal, cuando en realidad es un producto social en constante transformación por los diversos actores sociales en conflicto, y de ahí surge el viraje de enfoque a partir de la planeación de los proyectos de infraestructura bajo la rectoría del Estado desde la subalternidad y la regulación del mercado, la rentabilidad y la competitividad capitalistas, priorizando las necesidades sociales y ambientales regionales. En este sentido las condiciones del sureste con los emprendimientos redefinen un regionalismo diferente, sin embargo, avanzar a un proceso de cambio en la superación del arraigado modelo desarrollista es complicado porque enfrenta serios retos, y uno de ellos es el de la ideología del proyecto modernista subyacente en el proceso de planeación de las obras de infraestructura para el desarrollo regional y en diferentes momentos, pero resultando en la reproducción de la desigualdad social. No obstante, las condiciones actuales abren la posibilidad de avanzar cambios que requieren la movilización y organización social en el diseño e implementación de los proyectos y obras para un desarrollo alternativo.

Es especialmente importante en la redefinición del proyecto de desarrollo reflexionar el sentido de la modernización presente en el proceso de planeación en México y que se expresa en los antecedentes de las obras de infraestructura del sureste, con el propósito de superar sus carencias. Cometido no solo no logrado, sino que se ha acentuado el atraso de la región, situación que implica tener presente las particularidades de la urbanización regional con el perfil de los centros de población urbanos y rurales, pueblos originarios, comunidades y grupos étnicos, con sus modos de vida y organización social, poniendo en discusión esa modernización dividida entre condiciones sociales con intereses confrontados y diferentes, y que se expresa en el fondo de la controversia en torno a las obras de infraestructura en curso.

Un aspecto a destacar del despliegue de las obras públicas del sureste a partir del principio de la necesidad social lo constituye las posibilidades de fortalecer la planta productiva regional, y, que además en el despliegue de los trabajos del sistema infraestructural articulado por los corredores del Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya, se han ampliado al ámbito de potenciar la riqueza cultural regional con múltiples hallazgos del redescubrimiento de la civilización Maya en la implementación del importante programa de rescate de zonas arqueológicas y de impulso al estratégico sector turístico, pero replanteando un enfoque social y ambiental alternativo.

Tener presente el reto de profundizar los avances aprovechando las oportunidades que brindan los proyectos de infraestructura en su valor social y asumir las obras como patrimonio de los centros de población para avanzar a su impulso mediante la integración de una red de municipios, que permita compartir recursos en la perspectiva de potenciar el agrupamiento del entramado de asentamientos humanos para enfrentar las adversidades y profundizando los logros en una visión prospectiva. En esta perspectiva repensar la noción de autonomía, yendo más allá del aislamiento y construir un proyecto ampliado al conjunto de la región de una diversidad de actores sociales, en torno a los valores sociales identitarios que fortalecen los tejidos sociales.

## Referencias

- Bauman, Z.** (2017). *Modernidad líquida*. Segunda reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.
- Barkin, D. T. King.** (1978). *Desarrollo económico regional: enfoque por cuencas hidrológicas de México*. Primera Edición, México: Siglo XXI editores.
- Brenner, N.** (2013). “Tesis sobre la urbanización planetaria.” Buenos Aires: revista *Nueva Sociedad*, número 243, enero-febrero de 2013, pp.38-66, en línea, [www.nuso.org](http://www.nuso.org).
- De Ita, A.** (2019). “Las reformas agrarias neoliberales en México.” México: en *Revista el Cotidiano*, número 214, marzo-abril, 2019, pp. 95-106.
- De Sousa Santos, B.** (2009). *Una epistemología del sur*. Buenos Aires: Clacso coediciones y Siglo XXI editores.
- Díaz-Polanco, H.** (1981). *Etnia, clase y cuestión nacional*. México: Cuadernos Políticos Editorial Era.
- Garza, G.** (1988). *La política de parques y ciudades industriales en México*. México: Estudios demográficos y urbanos.
- Gorelik, A.** (2022). *La ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Harvey, D.** (2000). *Spaces of hope*. California: University of California Press.
- Harvey, D.** (2006). *Espacios del capital*. Madrid: Editorial Akal.
- Ianni, Octavio,** (1985). *El estado capitalista en la época de Cárdenas*. Tercera edición, México: Serie popular Era.
- Merlinsky, G.** (2022). *Toda ecología es política*. Primera reimpresión, Ciudad de Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Modonesi, M.** (2010). *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*. Primera edición, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clacso, Prometeo Libros.
- Olivera, G.** (coordinador). (2015). *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México*. Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Portelli, H.** (1982). *Gramsci y el bloque histórico*. Novena edición en español, México: Siglo XXI editores.
- INEGI.** (2018). *Delimitación de zonas metropolitanas en México 2015*. Primera edición, México.
- INEGI.** (2020). Censo de población y vivienda 2020. México.
- RAN** (Registro agrario nacional). (2014). Indicadores básicos de la propiedad social. En [www.ran.gob.mx](http://www.ran.gob.mx).
- Sevilla-Buitrago, Á.** (2023). *Contra lo común. Una historia radical del urbanismo*. Madrid: Editorial Alianza.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Dirección General de Desarrollo Regional (SEDATU)** (2014). “Programa Regional de Desarrollo del Sur–Sureste”. Texto completo

URL:

[http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDSur\\_Sureste/PRDSur-Surste25\\_04\\_2014.pdf](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2014/PRDSur_Sureste/PRDSur-Surste25_04_2014.pdf).

- Tudela, F.** (coordinador). (1992). *La modernización forzada del Trópico: El caso de Tabasco. Proyecto integrado del Golfo*. Primera reimpresión, México: El Colegio de México, Cinvestav, Ifias, Unrisd.
- Turner, J. K.** (2018) [1911]. *México Bárbaro*. Veinteava edición, México: Porrúa editores.
- Wilshusen, Peter R.**, (2010). “The Receiving End of Reform: Everyday Responses to Neoliberalisation in Southeastern Mexico”. Texto completo, URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2010.00772.x/abstract>
- Zapata, F.** (1978). “Las condiciones de vida en un polo de desarrollo: el caso de Las Truchas,” en *Revista de Comercio Exterior*, volumen 28, número 10, octubre, pp. 206-213.