Vol. 2, núm. 1, 2026 | INESLE, Congreso del Estado de México | DOI: https://doi.org/10.67555/tl.v2i1.52

La desigualdad territorial: hacia un modelo basado en evidencia para la planeación y justicia urbana

Martín Vidal Ramírez Aceves[1]
Congreso del Estado de México

Dime en qué código postal naces y te diré qué derechos tienes.

Resumen: El código postal de cada persona no debería determinar qué derechos tiene o no tiene. La desigualdad urbana es una vertiente de la desigualdad que no necesariamente tiene relación con los ingresos monetarios. Existen centros urbanos que concentran los mejores parques, los mejores servicios públicos y las mejores condiciones de movilidad, sin embargo, que un asentamiento humano no tenga áreas verdes urbanas que garanticen un sano esparcimiento, independientemente del ingreso per cápita, es también una forma de desigualdad que se refleja en la construcción del espacio urbano. El presente ensayo propone establecer medidas, instrumentos y metodologías que evidencien los desequilibrios y establezcan metas de justicia territorial en las diferentes zonas municipales. Una reforma legislativa para el Estado de México representaría un avance significativo en la medición, evaluación y transformación de la planeación urbana, reduciendo desigualdades y potencializando el crecimiento con justicia territorial.

Palabras clave

Desigualdad

Desigualdad urbana

Servicios públicos

Justicia territorial

Planificación urbana

Recepción: 13/07/2026 | **Aprobación:** 27/08/2026
DOI: https://doi.org/10.67555/tl.v2i1.52

CC BY NC SA

Urbanización acelerada

En las últimas décadas, México ha experimentado un acelerado proceso de urbanización que ha transformado profundamente la organización espacial del territorio y las demandas sobre la infraestructura urbana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), más del 80 % de la población mexicana reside actualmente en localidades urbanas, lo que ha incrementado la presión sobre los

[1] Martín Vidal Ramírez Aceves. Maestro en Administración Pública por la Universidad Tecnológica de México, México. Ha sido asesor legislativo en las LX, LXI y LXII legislaturas del Estado de México, donde ha participado en la elaboración de iniciativas de decreto, exhortos y pronunciamientos en distintas materias. Ámbitos de incidencia: administración pública federal, estatal y municipal; procesos legislativos; derechos humanos; medio ambiente; procesos electorales y atención a grupos en situación de vulnerabilidad.
Contacto: marceves_29@hotmail.com
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-5167-8338

gobiernos municipales para proveer servicios públicos, vivienda, movilidad y equipamiento urbano (INEGI, 2020).

Este fenómeno responde a una tendencia global en la que las ciudades concentran una proporción de la población y de la actividad económica cada vez mayor, convirtiéndose en motores del desarrollo y en espacios donde se reproducen importantes desigualdades sociales y territoriales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2017).

El crecimiento de las ciudades en México no siempre ha estado acompañado de una planeación adecuada. La expansión hacia las periferias, la ocupación irregular del suelo y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno han dado lugar a urbes que rebasan la capacidad institucional para ordenar su desarrollo y asegurar una distribución justa de la infraestructura y los servicios públicos, tal como lo advierte ONU-Habitat (2022). Este crecimiento disperso, además, encarece la provisión de obras, reduce la eficiencia del transporte público y profundiza las desigualdades territoriales, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018).

Desde una perspectiva jurídica, este escenario plantea un desafío para la legislación actual. La función reguladora del Estado no puede limitarse al control del uso del suelo, sino que debe orientarse a garantizar que la expansión urbana se traduzca en ciudades más inclusivas, sostenibles y equitativas, conforme a los principios establecidos por la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017).

Fragmentación urbana

La urbanización contemporánea ha dado lugar a un fenómeno ampliamente estudiado por la geografía urbana y la planificación territorial: la fragmentación urbana. Este concepto describe la configuración de ciudades caracterizadas por profundas diferencias espaciales en la distribución de la infraestructura, el equipamiento urbano y las oportunidades de desarrollo, generando territorios que funcionan bajo condiciones muy distintas pese a encontrarse dentro de un mismo municipio.

La fragmentación urbana va más allá de la simple segregación residencial. En la práctica significa que el acceso a los bienes públicos depende cada vez más de la localización geográfica, configurando ciudades donde las condiciones de habitabilidad, movilidad, seguridad y acceso a servicios esenciales varían marcadamente entre barrios y colonias, como lo señala Harvey (2008). Para este autor, el espacio urbano no es un escenario neutral, sino el resultado de procesos económicos, políticos e institucionales que generan y reproducen desigualdades territoriales.

Diversos organismos internacionales han advertido que esta fragmentación reduce la cohesión social, incrementa los costos de provisión de infraestructura y dificulta el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad (ONU-Habitat, 2022). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha subrayado que la expansión urbana desordenada en la región ha profundizado las brechas territoriales, dando lugar a ciudades altamente segregadas donde la ubicación condiciona directamente el acceso a oportunidades económicas y sociales (CEPAL, 2025).

Desde una perspectiva jurídica, la fragmentación urbana representa un desafío para el principio de igualdad material previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues evidencia que la garantía formal de derechos resulta insuficiente cuando el territorio condiciona el acceso efectivo a los bienes públicos indispensables para una vida digna.

Desigualdad territorial

La desigualdad territorial es una expresión concreta de las desigualdades sociales y económicas que se viven en las ciudades. A diferencia de la pobreza monetaria, esta forma de desigualdad se refleja en la distribución inequitativa de la infraestructura, el equipamiento urbano, los espacios públicos, la movilidad y los servicios esenciales dentro de un mismo territorio. En palabras de la CEPAL (2025), el lugar donde se habita condiciona directamente las oportunidades de desarrollo, mostrando que la geografía urbana puede convertirse en un factor determinante para el acceso a derechos y bienestar.

Distintas instancias internacionales han señalado que el territorio condiciona de manera directa las oportunidades de desarrollo de las personas. ONU-Habitat sostiene que la localización geográfica influye en el acceso al empleo, la educación, la salud, el transporte y los servicios urbanos, convirtiendo al espacio urbano en un factor determinante para el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

Desde una perspectiva constitucional, esta realidad adquiere especial relevancia a la luz del principio de igualdad sustantiva previsto en el artículo 1° de la Constitución federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la igualdad no se limita a un trato idéntico ante la ley, sino que impone al Estado la obligación de remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En el ámbito del desarrollo urbano, esto significa que las políticas públicas deben orientarse a cerrar las brechas territoriales que restringen el acceso de ciertos sectores de la población a bienes y servicios esenciales.

La equidad territorial no constituye únicamente un objetivo de política pública, sino una condición necesaria para hacer efectivo el contenido material de diversos

derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los instrumentos internacionales ratificados por México (ONU, 2017).

Planeación municipal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce al municipio como el orden de gobierno responsable de formular, aprobar y administrar la planeación del desarrollo urbano en su territorio, atribución prevista en el artículo 115. Esta competencia convierte a los gobiernos municipales en actores fundamentales para garantizar un crecimiento urbano ordenado, sostenible y compatible con el interés público.

La planeación urbana y el ordenamiento territorial constituyen los principales instrumentos jurídicos mediante los cuales el Estado orienta el desarrollo físico de las ciudades. A través de los planes municipales se determinan los usos del suelo, las reservas territoriales, la localización del equipamiento urbano, las políticas de conservación y crecimiento, así como las prioridades para la inversión pública (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu], 2021).

No obstante, diversos estudios han señalado que muchos instrumentos municipales presentan importantes debilidades técnicas derivadas de diagnósticos insuficientes, información estadística desactualizada y escasa incorporación de herramientas geoespaciales para la toma de decisiones (OCDE, 2018). En consecuencia, la planeación municipal frecuentemente se limita a describir problemas urbanos y diagnosticarlos sin establecer mecanismos objetivos que orienten la priorización territorial de las políticas públicas. A ello se suma que, conforme a lo dispuesto en la NOM-005-SEDATU-2024, Planeación y ordenamiento territorial municipal (Sedatu, 2024), dichos instrumentos deben garantizar procesos de gobernanza democrática y participación activa de la sociedad, asegurando que los planes municipales no solo sean técnicamente sólidos, sino también legítimos y representativos.

En ausencia de estos elementos, la planeación corre el riesgo de convertirse en un ejercicio predominantemente descriptivo, con limitada capacidad para orientar decisiones estratégicas de inversión o corregir las desigualdades existentes entre distintos sectores urbanos, sin consecuencias inminentes por la falta de aplicación o la omisión de dichos planes.

Limitaciones del modelo vigente

A pesar de los avances normativos de las últimas décadas, la planeación urbana en México sigue enfrentando serias limitaciones para convertir los diagnósticos territoriales en decisiones públicas verificables. Los planes municipales suelen

incluir información estadística, cartográfica y socioeconómica; sin embargo, esa información pocas veces adquiere un carácter vinculante dentro de los procesos de asignación presupuestal o de priorización de obras públicas, como advierte la Sedatu (2021).

La OCDE ha señalado que uno de los grandes retos de la gobernanza urbana es fortalecer el uso de evidencia objetiva para orientar las decisiones gubernamentales, reducir la discrecionalidad administrativa y mejorar la evaluación de resultados (OCDE, 2018). En el ámbito del desarrollo urbano, esto significa que los diagnósticos territoriales deben dejar de ser meramente descriptivos y transformarse en instrumentos capaces de condicionar de manera efectiva la formulación de políticas públicas.

En este contexto, la evolución de la legislación en materia urbanística exige transitar desde un modelo basado en diagnósticos predominantemente descriptivos hacia un sistema donde la información territorial constituya un insumo normativamente relevante para la formulación, ejecución y evaluación anual de las políticas urbanas. La incorporación de indicadores geoespaciales estandarizados representa una oportunidad para fortalecer la racionalidad técnica de la planeación municipal y garantizar que las decisiones públicas respondan a criterios objetivos de equidad territorial.

El derecho a la ciudad como paradigma del desarrollo urbano

El derecho a la ciudad implica que todas las personas deben acceder en condiciones de igualdad a los beneficios derivados de la vida urbana, incluyendo la infraestructura pública, el equipamiento colectivo, los servicios esenciales, los espacios públicos, la movilidad y las oportunidades económicas y culturales. En este sentido, la calidad del entorno urbano deja de ser un asunto exclusivamente administrativo para convertirse en un elemento indispensable para garantizar el bienestar y la dignidad de la población (ONU-Habitat, 2022).

Desde esta perspectiva, la planeación urbana no constituye únicamente una función técnica de ordenamiento territorial, sino una herramienta para hacer efectivos derechos fundamentales mediante una distribución equitativa de los recursos públicos y de las oportunidades que ofrece la ciudad.

En el ámbito internacional, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad consolidó una visión integral del desarrollo urbano al establecer que las ciudades deben organizarse bajo principios de justicia social, equidad, participación democrática y función social del territorio (Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina [HIC-AL], 2008). Este instrumento reconoce que el acceso

a la infraestructura, los servicios públicos, la vivienda, los espacios comunes y un medio ambiente sano es condición indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Posteriormente, la Nueva Agenda Urbana, adoptada durante la Conferencia Hábitat III de las Naciones Unidas, reforzó esta perspectiva al comprometer a los Estados a promover ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Su propósito es orientar las políticas públicas hacia la reducción de las desigualdades espaciales y mejorar la distribución territorial de la infraestructura y los servicios (ONU, 2017).

ONU-Habitat ha señalado que la equidad territorial constituye uno de los pilares fundamentales para alcanzar ciudades sostenibles, advirtiendo que las desigualdades espaciales limitan el acceso efectivo a oportunidades de desarrollo, profundizan la exclusión social y disminuyen la productividad urbana (ONU-Habitat, 2022). En consecuencia, la planeación urbana debe sustentarse en información territorial precisa que permita identificar objetivamente las áreas con mayores rezagos y orientar hacia ellas las políticas públicas.

En México, diversas entidades federativas han incorporado expresamente el derecho a la ciudad dentro de sus constituciones locales como un principio orientador de la política urbana. Particularmente, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 5, reconoce el derecho a la ciudad como un derecho colectivo orientado a garantizar un desarrollo urbano ordenado, sostenible, inclusivo y accesible para todas las personas, vinculando la actuación de las autoridades con principios de igualdad, sustentabilidad y justicia territorial.

Este reconocimiento constitucional representa un cambio de paradigma en la función del derecho urbanístico. La planeación deja de perseguir únicamente objetivos de crecimiento económico o regulación del uso del suelo para asumir la responsabilidad de reducir las desigualdades territoriales que limitan el acceso efectivo a los derechos humanos.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad resulta insuficiente cuando los instrumentos de planeación carecen de mecanismos objetivos que permitan identificar y corregir las desigualdades espaciales existentes. En consecuencia, la eficacia normativa de este derecho depende, en buena medida, de que la legislación secundaria incorpore herramientas técnicas capaces de traducir los principios constitucionales en decisiones concretas de política pública.

Aplicado al ámbito urbano, este principio exige reconocer que la localización territorial constituye un factor que condiciona el acceso a servicios públicos, equipamiento, movilidad, seguridad y espacios públicos. Por ello, cuando determinadas zonas

urbanizadas presentan rezagos históricos derivados de una distribución desigual de la inversión pública, las autoridades se encuentran constitucionalmente obligadas a implementar políticas que permitan reducir dichas brechas.

En este sentido, la igualdad sustantiva proporciona el fundamento constitucional para justificar la incorporación de instrumentos técnicos que permitan identificar objetivamente las desigualdades territoriales y orientar la actuación gubernamental hacia su reducción.

Una explicación sobre la desigualdad social y espacial derivada de la localización de usos del suelo está en las rentas urbanas (diferencial, monopólica, principalmente). El modelo económico-político vigente ha convertido a la ciudad en una gran mercancía y solo acceden a las localizaciones adecuadas quienes tienen una capacidad de compra suficiente.

El desarrollo urbano como competencia constitucional del municipio

La Constitución federal reconoce al municipio como el orden de gobierno responsable de organizar el desarrollo urbano en su territorio. El artículo 115 fracción V le confiere atribuciones para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, controlar el uso del suelo, participar en la creación y administración de reservas territoriales y autorizar el fraccionamiento y utilización del territorio conforme a la legislación aplicable.

Estas facultades convierten a la planeación municipal en el principal instrumento jurídico para hacer realidad el derecho a la ciudad y garantizar una distribución equilibrada de la infraestructura pública. Sin embargo, el propio diseño constitucional establece que dichas atribuciones deben ejercerse bajo criterios de legalidad, objetividad y eficiencia administrativa.

En este sentido, la incorporación de indicadores geoespaciales en los procesos de planeación no representa una limitación a la autonomía municipal, sino una herramienta para fortalecer la racionalidad técnica de las decisiones públicas, mejorar la transparencia en la asignación de recursos y facilitar la evaluación y seguimiento de las políticas urbanas. Desde esta perspectiva, la implementación de metodologías objetivas se convierte en una expresión del deber constitucional de las autoridades de orientar su actuación hacia la satisfacción progresiva de los derechos humanos y la reducción de las desigualdades territoriales.

Diagnósticos descriptivos: conocer el territorio no implica transformarlo

La planeación urbana contemporánea parte, invariablemente, de un diagnóstico territorial. Los planes municipales de desarrollo urbano suelen incorporar información demográfica, socioeconómica, ambiental y cartográfica con el propósito de identificar las principales problemáticas que enfrenta el territorio. Esta etapa constituye un requisito indispensable para cualquier proceso racional de planeación y ordenamiento territorial, pues permite conocer las características físicas, sociales y económicas del municipio antes de definir políticas de intervención (Sedatu, 2021).

Sin embargo, resulta igualmente relevante que dichos diagnósticos mantengan congruencia con instrumentos de planeación de mayor escala, particularmente con el ordenamiento ecológico territorial, el cual integra una visión sectorial y ambiental estratégica. Este paso previo es fundamental para garantizar que la definición de la zonificación primaria y secundaria en los planes de desarrollo urbano se realice bajo criterios de sustentabilidad, coherencia interinstitucional y articulación con políticas regionales y nacionales.

No obstante, en la práctica dichos diagnósticos cumplen predominantemente una función descriptiva. Su contenido suele limitarse a documentar el estado actual del territorio mediante indicadores generales sobre población, vivienda, infraestructura, movilidad o servicios públicos, sin establecer mecanismos jurídicos que obliguen a que esa información determine las decisiones posteriores de zonificación, programación de obras o asignación de recursos públicos (OCDE, 2018).

Esta característica convierte al diagnóstico en un instrumento informativo, pero no necesariamente decisorio. La planeación únicamente adquiere eficacia cuando la información territorial influye efectivamente en el proceso de toma de decisiones; de lo contrario, el diagnóstico se convierte en un ejercicio técnico desvinculado de la acción gubernamental.

En consecuencia, el principal problema de la planeación urbana tradicional no radica en la ausencia de información, sino en la falta de mecanismos normativos e informativos para la difusión y gestión del conocimiento que permitan transformar esa información en criterios obligatorios para la actuación de las autoridades.

Mapas que describen, pero no orientan decisiones públicas

La incorporación de cartografía temática constituye una práctica habitual en los instrumentos de desarrollo urbano. Los planes municipales contienen mapas relativos al uso del suelo, riesgos naturales, densidades de población, infraestructura,

equipamiento urbano o áreas de conservación, los cuales facilitan la comprensión espacial del territorio y permiten visualizar la distribución de distintos fenómenos urbanos (Lynch, 1960).

Sin embargo, estos mapas suelen desempeñar una función eminentemente ilustrativa. Aunque representan gráficamente las condiciones del territorio, rara vez establecen parámetros que condicionen jurídicamente las decisiones posteriores de inversión pública o de priorización de obras. En consecuencia, la cartografía se convierte después en un instrumento de consulta cuya utilidad práctica depende, en gran medida, de la voluntad política de las autoridades responsables de implementar el plan.

La literatura especializada en sistemas de información geográfica ha destacado que el verdadero valor de la información espacial no está únicamente en su capacidad para representar fenómenos urbanos, sino en su potencial para apoyar decisiones complejas a través del análisis territorial y la evaluación objetiva de alternativas (Longley et al., 2011). Desde esta perspectiva, los mapas deben dejar de ser simples representaciones estáticas y transformarse en instrumentos analíticos capaces de señalar prioridades, medir desigualdades y orientar de manera más eficiente la asignación de recursos públicos.

Mientras la cartografía permanezca limitada a una función descriptiva, la planeación urbana continuará careciendo de instrumentos capaces de traducir el conocimiento territorial en decisiones verificables.

La discrecionalidad en la asignación de la inversión pública

Uno de los principales desafíos de la administración pública consiste en definir dónde, cuándo y con qué criterios deben ejecutarse las obras de infraestructura y los programas de mejoramiento urbano. En ausencia de parámetros objetivos, estas decisiones suelen depender de factores políticos, administrativos o coyunturales que dificultan evaluar si los beneficios e impactos de la inversión responden realmente a las necesidades de la población.

La OCDE ha señalado que la gobernanza pública requiere mecanismos transparentes y basados en evidencia para asignar recursos públicos de manera eficiente y equitativa (OCDE, 2018). Cuando las decisiones de inversión carecen de indicadores verificables, aumenta el riesgo de reproducir patrones históricos de concentración del gasto, privilegiando territorios con mayor capacidad de influencia política en detrimento de aquellos que presentan mayores rezagos estructurales.

Este fenómeno resulta particularmente relevante en el ámbito municipal, donde la programación anual de obras públicas constituye uno de los principales instrumentos

mediante los cuales las autoridades materializan las políticas de desarrollo urbano. Si dicha programación no guarda una relación objetiva con los diagnósticos territoriales elaborados durante la formulación del plan, la planeación pierde capacidad para corregir las desigualdades espaciales existentes.

La desvinculación entre la planeación y el presupuesto

La principal limitación del modelo vigente radica en la escasa articulación entre los instrumentos de planeación urbana y los procesos de programación presupuestaria. En términos normativos, los planes municipales definen objetivos, estrategias y políticas para el desarrollo del territorio; sin embargo, la ejecución de esas políticas depende de los presupuestos anuales de egresos y de los programas de obra pública que aprueban los ayuntamientos.

Esta separación genera una brecha evidente entre la planeación y la gestión financiera. Aunque los planes identifiquen zonas con fuertes carencias de infraestructura o equipamiento, ello no garantiza que esos territorios reciban prioridad en la asignación de recursos durante los ejercicios presupuestales posteriores. En consecuencia, el diagnóstico territorial pierde fuerza normativa y termina siendo más un documento de referencia que un instrumento real de conducción de la acción gubernamental.

La OCDE ha señalado que una gobernanza pública eficaz requiere integrar la planeación estratégica con los procesos presupuestarios mediante mecanismos que permitan vincular objetivos, indicadores y asignaciones financieras (OCDE, 2019a).

Desde esta perspectiva, el principal reto del derecho urbanístico contemporáneo no consiste únicamente en mejorar los diagnósticos territoriales, sino en construir mecanismos jurídicos que permitan vincular objetivamente la información generada durante la planeación con las decisiones presupuestales que materializan el desarrollo urbano. Solo mediante esta articulación será posible transformar la planeación, de un ejercicio predominantemente declarativo, en un verdadero instrumento de conducción de la política pública.

La desvinculación entre la planeación y el presupuesto

La creciente complejidad de los fenómenos urbanos ha evidenciado las limitaciones de los modelos tradicionales de planeación sustentados exclusivamente en diagnósticos descriptivos y decisiones predominantemente discrecionales. Frente a este escenario, durante las últimas décadas ha cobrado fuerza un nuevo paradigma en la administración pública: la formulación de políticas públicas basadas en evidencia (Evidence-Based Policy), entendida como un enfoque que busca fundamentar las

decisiones gubernamentales en información objetiva, verificable y sistemáticamente analizada, en lugar de sustentarlas únicamente en criterios políticos, percepciones o experiencias aislada (Cairney, 2016).

Este paradigma parte de la idea de que la eficacia de la acción gubernamental depende, en gran medida, de la calidad de la información utilizada para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. La evidencia no sustituye la decisión política, pero sí aporta elementos objetivos que permiten justificar las decisiones adoptadas, reducir la incertidumbre y fortalecer la racionalidad administrativa (Nutley, Walter y Davies, 2007).

En el ámbito urbano, adoptar este enfoque implica superar una visión meramente descriptiva del territorio y avanzar hacia metodologías que permitan medir de manera objetiva las condiciones espaciales de los asentamientos humanos, identificar patrones de desigualdad y orientar la acción gubernamental con base en información territorial verificable.

Urbanización acelerada

El gobierno basado en datos como evolución de la administración pública

La consolidación del paradigma de Evidence-Based Policy ha estado acompañada por el desarrollo del denominado Data Driven Government, modelo de gestión pública que incorpora el análisis sistemático de datos para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales, optimizar la asignación de recursos y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (Janssen y Van der Voort, 2016).

El gobierno basado en datos parte del reconocimiento de que las administraciones públicas generan y reciben grandes volúmenes de información estadística, geográfica y administrativa que, adecuadamente procesada, puede convertirse en un insumo estratégico para la formulación de políticas públicas más eficientes. En este modelo, los datos dejan de constituir únicamente un registro administrativo para transformarse en evidencia que sustenta la acción gubernamental (OCDE, 2019b).

Diversos organismos internacionales han señalado que la utilización de datos abiertos, indicadores georreferenciados y sistemas de información interoperables fortalece la transparencia institucional y mejora la capacidad de los gobiernos para responder a problemas complejos, particularmente en ámbitos como el desarrollo urbano, la movilidad, el medio ambiente y la prestación de servicios públicos (Banco Mundial, 2009).

En consecuencia, la incorporación de herramientas analíticas dentro de los procesos de planeación urbana representa una extensión natural de las tenden-

cias contemporáneas en materia de innovación gubernamental y transformación digital del Estado.

El indicador territorial como herramienta para la toma de decisiones públicas

Toda política pública requiere mecanismos que permitan identificar problemas, establecer prioridades y evaluar resultados. En materia de desarrollo urbano, esta función corresponde a los denominados indicadores territoriales, entendidos como instrumentos técnicos que sintetizan información espacial mediante variables cuantificables para describir las condiciones de un territorio y facilitar la formulación de decisiones públicas (OCDE, 2018).

A diferencia de los indicadores económicos o sociales tradicionales, los indicadores territoriales incorporan la dimensión espacial como un elemento central del análisis. No solo responden a preguntas relacionadas con la cantidad o cobertura de determinados servicios, sino también con su distribución dentro del territorio, permitiendo identificar desequilibrios entre distintos sectores urbanos y reconocer patrones de concentración o rezago que difícilmente podrían advertirse mediante estadísticas agregadas (ONU-Habitat, 2022).

Desde la perspectiva jurídica, los indicadores territoriales representan una forma de objetivar el diagnóstico urbano. Su principal función no consiste en sustituir el juicio de las autoridades, sino en proporcionar parámetros verificables que permitan fundamentar las decisiones administrativas conforme a criterios técnicos previamente definidos. En este sentido, los indicadores constituyen un puente entre la información territorial y la actuación gubernamental, fortaleciendo la motivación de los actos administrativos y la racionalidad de las políticas públicas.

La importancia de la georreferenciación en la normativa de planificación urbana

El territorio constituye el objeto material del derecho urbanístico. Las decisiones relacionadas con la zonificación, la localización de infraestructura, la prestación de servicios públicos o la expansión de las reservas urbanas producen efectos diferenciados según el lugar donde se implementan. En consecuencia, la información utilizada para sustentar dichas decisiones debe reflejar con precisión las características espaciales del territorio.

La georreferenciación hace posible vincular datos estadísticos con una ubicación específica, ya sea mediante coordenadas geográficas o a través de unidades territoriales estandarizadas como las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) o las manzanas

censales, de acuerdo con el INEGI (2020). Esta característica convierte a los sistemas de información geográfica en una herramienta especialmente valiosa para el derecho urbanístico, pues permite analizar con precisión la distribución espacial de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano, ofreciendo un nivel de detalle suficiente para identificar desigualdades dentro de las propias ciudades.

La literatura especializada ha señalado que la incorporación de información geoespacial mejora significativamente la calidad de la planeación territorial al permitir integrar variables sociales, económicas, ambientales y urbanísticas dentro de un mismo sistema analítico (Longley et al., 2011). Desde la perspectiva jurídica, ello implica que las decisiones administrativas pueden fundamentarse en evidencia territorial verificable, fortaleciendo los principios de objetividad, legalidad y buena administración.

Los indicadores geoespaciales

Tradicionalmente, el derecho ha concebido los indicadores como herramientas auxiliares de diagnóstico cuya función se limita a describir fenómenos sociales o económicos; sin embargo, la evolución reciente de la gobernanza pública demuestra que los indicadores pueden adquirir una función normativa cuando la legislación los incorpora como criterios obligatorios para orientar la actuación de las autoridades (OCDE, 2019b).

En este sentido, un indicador geoespacial deja de ser únicamente una medida estadística para convertirse en un instrumento jurídico de apoyo a la decisión administrativa. Su incorporación dentro de los procedimientos de planeación permite establecer parámetros objetivos para justificar la localización de obras públicas, la priorización de inversiones, la modificación de zonificación o la implementación de programas de mejoramiento urbano.

La utilización de indicadores no elimina la discrecionalidad propia de la administración pública, pero sí exige que esta se ejerza con base en información objetiva y susceptible de verificación. En consecuencia, los indicadores fortalecen la motivación de los actos administrativos y facilitan su posterior control mediante mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

El Índice de Equidad Territorial

Entre los instrumentos que pueden fortalecer la planeación urbana destaca el Índice de Equidad Territorial, concebido como un indicador sintético que permite evaluar el grado de equilibrio existente en la distribución espacial de la infraestructura pública, el equipamiento urbano y los servicios esenciales dentro del territorio municipal.

Su relevancia jurídica no radica en la complejidad de su construcción estadística, sino en la función que desempeña dentro del proceso de planeación. Al identificar de manera objetiva las áreas con mayores niveles de rezago relativo, el índice proporciona un criterio técnico para orientar las prioridades gubernamentales y fundamentar decisiones relacionadas con la programación de obras públicas, la asignación de recursos presupuestales, las políticas de mejoramiento urbano y la definición de estrategias de desarrollo territorial.

El coeficiente de Gini Espacial

El coeficiente de Gini Espacial constituye un indicador destinado a evaluar la concentración territorial de la infraestructura pública y los servicios urbanos dentro de un determinado ámbito geográfico. A diferencia de las aplicaciones tradicionales del coeficiente de Gini para medir desigualdad económica, su adaptación al análisis espacial permite identificar la forma en que los bienes públicos se distribuyen entre las distintas unidades territoriales un asentamiento humano.

Desde el punto de vista jurídico, el interés del indicador no reside en su formulación matemática, sino en su capacidad para evidenciar patrones objetivos de concentración o desequilibrio territorial. La información generada por este instrumento permite sustentar técnicamente decisiones relacionadas con la expansión urbana, la localización de equipamientos, la priorización de inversiones o la formulación de políticas destinadas a reducir brechas espaciales.

Su utilización fortalece la motivación de los instrumentos de planeación al proporcionar evidencia cuantificable sobre las condiciones territoriales que justifican la intervención pública. De esta manera, el coeficiente deja de ser únicamente un indicador estadístico para convertirse en un elemento que contribuye a satisfacer los principios constitucionales de igualdad, objetividad y racionalidad administrativa.

La Cartografía de Desigualdad Socioespacial

La representación cartográfica constituye uno de los mecanismos más eficaces para comunicar información territorial compleja. La Cartografía de Desigualdad Socioespacial integra información estadística, geográfica y urbana mediante sistemas de información geográfica, permitiendo visualizar la distribución espacial de las condiciones de infraestructura, equipamiento y servicios públicos dentro del territorio.

Su principal valor jurídico consiste en transformar datos dispersos en un instrumento de interpretación territorial que facilita la identificación objetiva de zonas prioritarias para la intervención gubernamental. Al representar espacialmente

las brechas existentes entre distintos sectores urbanos, la cartografía proporciona un soporte técnico para fundamentar decisiones relacionadas con la zonificación, la programación de infraestructura, la definición de polígonos de actuación y la evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, la naturaleza visual de este instrumento fortalece la transparencia y la participación ciudadana, al permitir que tanto las autoridades como la sociedad comprendan con claridad las razones territoriales que sustentan determinadas decisiones administrativas.

La cartografía deja así de desempeñar una función meramente ilustrativa para convertirse en un instrumento normativo que facilita la aplicación objetiva de los principios de equidad territorial dentro de los procesos de planeación urbana.

Del diagnóstico a la decisión pública: la vinculación normativa de la evidencia territorial

Hacia una nueva generación de instrumentos de planeación

La incorporación de indicadores geoespaciales en la legislación urbanística marca una evolución en la manera de concebir los instrumentos de planeación. Mientras los modelos tradicionales se limitaban a diagnósticos descriptivos y decisiones basadas principalmente en criterios administrativos, el uso de indicadores territoriales abre la posibilidad de construir un modelo en el que la evidencia geoespacial tenga un peso jurídico real y sirva como fundamento de la actuación gubernamental.

En este contexto, el Índice de Equidad Territorial, el coeficiente de Gini Espacial y la Cartografía de Desigualdad Socioespacial no deben entenderse como simples herramientas estadísticas, sino como un sistema integrado que considere todas las dimensiones de la urbanización y guíe los instrumentos normativos de apoyo a la decisión pública. Su función consiste en fortalecer la objetividad de la planeación, mejorar la motivación de las decisiones administrativas y facilitar la evaluación posterior de las políticas urbanas mediante parámetros verificables y comparables.

En consecuencia, el verdadero cambio de paradigma no radica en incorporar nuevos indicadores dentro de los planes de desarrollo urbano, sino en reconocer que la evidencia territorial puede constituir un elemento jurídicamente relevante para orientar la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo urbano conforme a los principios de igualdad sustantiva, transparencia, buena administración y derecho a la ciudad.

El problema de la planeación urbana no es la falta de información

La evolución de los instrumentos de planeación urbana durante las últimas décadas ha permitido generar una cantidad creciente de información sobre las condiciones físicas, sociales y económicas de las ciudades. Los planes de desarrollo urbano incorporan diagnósticos demográficos, cartografía temática, estudios ambientales, inventarios de infraestructura y múltiples indicadores estadísticos que describen con detalle las características del territorio municipal (Sedatu, 2021).

No obstante, la existencia de información no garantiza por sí misma una mejor toma de decisiones. Como ha señalado la literatura sobre Evidence-Based Policy, uno de los principales desafíos de la administración pública contemporánea consiste en transformar la evidencia disponible en un elemento efectivamente utilizado durante la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas (Nutley, Walter y Davies, 2007; Head, 2015).

En materia de desarrollo urbano, esta brecha resulta particularmente evidente. Hay temas que no están en las bases de datos oficiales o son muy limitados (INEGI, Conapo, SITU...) y que se refieren a temas sensibles: mercados de suelo y edificios (formales e informales), especulación inmobiliaria, efectos climáticos (p. ej., calor extremo e islas de calor urbanas), caracterización de la movilidad, desigualdad espacial, condiciones de las infraestructuras básicas.

Los diagnósticos suelen identificar con precisión las zonas que presentan mayores carencias de infraestructura o equipamiento; sin embargo, dicha información rara vez determina de manera obligatoria la localización de nuevas inversiones, la priorización de obras públicas o la programación presupuestaria. En consecuencia, el conocimiento del territorio permanece separado de la decisión administrativa.

La vinculación normativa como fundamento de la inversión, la obra pública y la prestación de los servicios públicos

A partir de estas consideraciones puede proponerse el concepto de *vinculación normativa de la evidencia territorial*, entendido como el mecanismo jurídico mediante el cual la información geoespacial incorporada a los instrumentos de planeación deja de tener un carácter meramente descriptivo y adquiere eficacia para orientar, justificar y evaluar las decisiones públicas relacionadas con el desarrollo urbano.

La vinculación normativa no supone que los indicadores sustituyan la voluntad del legislador o de la autoridad administrativa. Su función consiste en establecer una relación jurídicamente exigible entre el diagnóstico territorial y las decisiones

posteriores de planeación, de tal forma que exista congruencia verificable y medible entre los problemas identificados y las acciones gubernamentales implementadas para atenderlos.

En este modelo, la evidencia territorial se convierte en un parámetro de racionalidad administrativa. Las autoridades conservan la facultad de decidir, pero dichas decisiones deben encontrar sustento en la información objetiva generada durante el proceso de planeación o, en su caso, justificar razonadamente los motivos técnicos, jurídicos o presupuestales que expliquen una decisión distinta.

Así entendida, la vinculación normativa fortalece los principios de legalidad, motivación, transparencia y buena administración, al exigir que las decisiones públicas mantengan coherencia con la evidencia territorial disponible.

La programación de la inversión pública es el principal instrumento mediante el cual los gobiernos hacen realidad las políticas de desarrollo urbano. Cada obra de infraestructura refleja una decisión sobre cómo se distribuyen los recursos públicos dentro del territorio y, en consecuencia, influye directamente en las condiciones de bienestar de la población y las plusvalías urbanas.

Incorporar evidencia territorial en el proceso de programación presupuestaria permite que la selección de obras se base en criterios previamente identificados durante el diagnóstico urbano. De esta manera, las inversiones pueden dirigirse prioritariamente hacia los sectores con mayores niveles de rezago, contribuyendo a reducir las desigualdades espaciales de forma progresiva.

La evidencia territorial

La vinculación normativa también resulta aplicable a la organización y expansión de los servicios públicos municipales. El abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, el alumbrado público, la recolección de residuos, seguridad pública, la movilidad urbana o el mantenimiento de espacios públicos presentan una distribución territorial que puede analizarse objetivamente mediante indicadores georreferenciados.

La utilización de evidencia territorial permite identificar áreas con menores niveles de cobertura, evaluar la suficiencia de los servicios existentes y establecer prioridades para su ampliación o modernización. Ello favorece una administración más eficiente de los recursos públicos y contribuye a garantizar condiciones más equitativas en el acceso a los servicios esenciales.

En este sentido, la evidencia no determina automáticamente dónde debe intervenir la autoridad, pero proporciona una justificación objetiva con la finalidad de

vincularla con la planeación estratégica mencionada anteriormente y los procesos participativos con actores sociales, incentivando la corresponsabilidad social en el ordenamiento urbano fortaleciendo la legitimidad de las decisiones adoptadas.

Las prioridades presupuestales

Quizá la manifestación más importante de la vinculación normativa consiste en la articulación entre la planeación territorial y el presupuesto público.

En los modelos tradicionales, los planes de desarrollo urbano y los presupuestos anuales suelen operar como instrumentos relativamente independientes. Los primeros identifican necesidades y establecen estrategias, mientras que los segundos determinan la asignación efectiva de recursos financieros. La ausencia de mecanismos que vinculen ambos procesos explica, en buena medida, la limitada eficacia de numerosos instrumentos de planeación.

La incorporación de indicadores territoriales obligatorios permite construir un puente entre los dos ámbitos. Los diagnósticos dejan de ser documentos meramente programáticos para convertirse en referentes objetivos que orientan la definición de prioridades presupuestales. Ello no implica que la totalidad del presupuesto deba asignarse exclusivamente con base en indicadores territoriales, pues la administración pública debe atender múltiples obligaciones concurrentes; sin embargo, sí exige que las decisiones relativas al desarrollo urbano mantengan una relación razonable y verificable con la evidencia generada durante el proceso de planeación.

En consecuencia, la vinculación normativa de la evidencia territorial constituye un mecanismo que fortalece la congruencia entre planeación, presupuesto y ejecución de políticas públicas, reduciendo la brecha que históricamente ha existido entre el diagnóstico urbano y la acción gubernamental.

A modo de conclusión: hacia un nuevo paradigma del derecho urbanístico

La incorporación de evidencia territorial con efectos jurídicos representa una transformación en la planeación urbana. Tradicionalmente, el derecho urbanístico ha regulado procedimientos, competencias e instrumentos de ordenación del territorio. El desafío contemporáneo consiste en avanzar hacia un modelo en el que la calidad de la información utilizada para decidir adquiera relevancia normativa.

La vinculación normativa de la evidencia territorial propone precisamente ese cambio de paradigma. No busca reemplazar la decisión política por algoritmos ni convertir la estadística en una fuente autónoma del derecho. Su propósito es garantizar que las decisiones públicas relacionadas con el desarrollo urbano sean

congruentes con la realidad territorial que pretenden transformar, fortaleciendo la objetividad administrativa, la transparencia gubernamental y la efectividad de los derechos urbanos.

En este sentido, la innovación jurídica no consiste en crear nuevos indicadores, sino en reconocer que la evidencia territorial puede constituir un criterio normativamente relevante para orientar la actuación del gobierno y hacer exigible una planeación urbana más racional, equitativa y justa, basada en información verificable que disminuya, eventualmente, las brechas de desigualdad urbana y equilibre el entorno para todas y todos.

Por ello se propone una reforma legislativa a la Ley Orgánica Municipal y al Código Administrativo del Estado de México que incorpore estos indicadores, primero, como un acto de recopilación de datos; después, como un evaluador del territorio municipal y, posteriormente, como el vehículo hacia sus planes de desarrollo que hagan que el presupuesto se dirija hacia las zonas que más lo requieren. Estas herramientas permitirían que el dinero público sea utilizado como potenciador de la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

El propósito de esta reforma no consiste únicamente en mejorar la calidad de los diagnósticos territoriales, sino en establecer una relación verificable entre las necesidades identificadas y las decisiones administrativas y presupuestarias adoptadas para atenderlas. De esta manera, los indicadores geoespaciales podrían constituirse en criterios prioritarios para orientar la distribución territorial de los recursos públicos, sin sustituir las atribuciones de los ayuntamientos ni desconocer las demás obligaciones presupuestarias a su cargo.

Se busca, así, que las decisiones de inversión consideren de manera expresa las condiciones de rezago, cobertura y accesibilidad de cada zona municipal, favoreciendo una asignación de recursos sustentada en evidencia territorial y dirigida a reducir las desigualdades en el acceso a los bienes y servicios urbanos.

Bajo este enfoque, el presupuesto público adquiere una dimensión territorial que permite evaluar no solamente cuánto se invierte, sino también dónde se invierte, qué necesidades se atienden y en qué medida las intervenciones contribuyen a ampliar las oportunidades de desarrollo y mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Referencias

Art. 10. (sin fecha) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

Art. 5 (sin fecha) *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Disponible en: https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf.

Art. 115 (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

Banco Mundial (2009) *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography, World Bank Group*. Disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58557d74-baf0-5f97-a255-004829098l0a.

Cairney, P. (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. 1.a edición. London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4.

Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina Regional para América Latina [HIC-AL] (2008) *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* [PDF]. Ciudad de México: Nadia Nehls Martínez. Disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf (Accedido: 23 de septiembre de 2026).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025) *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión* s. CEPAL, p. 207. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/84175-panorama-social-america-latina-caribe-2025-como-salir-la-trampa-alta-desigualdad.

Harvey, D. (2008) «The Right to the City», *New Left Review*, pp. 23-40. Disponible en: https://doi.org/10.64590/fmh.

Head, B.W. (2015) «Toward More "Evidence-Informed" Policy Making?», *Public Administration Review*, 76. Disponible en: https://doi.org/10.1111/puar.12475.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020) *Censo de Población y Vivienda 2020*. México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/ (Accedido: 13 de abril de 2026).

Janssen, M. y Van der Voort, H. (2016) «Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government», 33, pp. 1-5. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003.

Longley, P.A. et al. (2011) *Geographic Information Systems and Science*. 3.a ed. Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley & Sons. Disponible en: https://books.google.com.co/books?id=zyFR8uxHM9oC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false.

Lynch, K. (1960) *The Image of the City. Cambridge*: Massachusetts Institute of Technology. Disponible en: https://cus.ubt-uni.net/wp-content/uploads/2024/11/Kevin-Lynch-The-Image-of-the-City.pdf.

Nutley, S.M., Walter, I. y Davies, H.T.O. (2007) *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol, Reino Unido. Disponible en: https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgwt1.

ONU-Habitat (2022) *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. HS/004/22E. Nairobi, Kenia, pp. 1-422. Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2017) «Nueva Agenda Urbana». Disponible en: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018) *The OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*. París: OECD Publishing, p. 200. Disponible en: https://doi.org/10.1787/9789264301665-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019a) *OECD Good Practices for Performance Budgeting*. París: OECD Publishing, pp. 1-64. Disponible en: https://doi.org/10.1787/c90b0305-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019b) *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. París: OECD Publishing, p. 174. Disponible en: https://doi.org/10.1787/059814a7-en.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu] (2021) *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*. Ciudad de México, p. 66. Disponible en: https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu?state=published.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [Sedatu] (2024) *NOM-005-SEDATU-2024, Planeación y ordenamiento territorial municipal*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1057276/NOM-005-SEDATU-2024.pdf.