

Sección uno: Ensayo

Hacia un Desarrollo Equitativo y Sostenible. Perspectivas Europa y América

Agenda pública y sus ejes de estudio para la integración territorial: Ensayo sobre la pobreza energética en Hidalgo¹

Public agenda and its axes of study for territorial integration: Essay on energy poverty in Hidalgo

Jaime Uribe Cortez

División de Ciencias Sociales Derecho

Departamento de Seguridad Pública

Universidad Autónoma del Estado de

Quintana Roo

jaime.uribe@uqroo.edu.mx

Resumen

El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre el vínculo entre pobreza energética, ordenamiento territorial y sistema urbano en el estado de Hidalgo, México. Se observa que la agenda pública no considera en su totalidad a la pobreza energética, aun cuando se trata de un fenómeno metropolitano relacionado con la evolución de las sociedades y ciudades, y para su estudio deben tomarse en cuenta documentos oficiales como la Ley de Asentamientos Humanos, Ley de Imagen Urbana y Plan Estatal de Desarrollo. El artículo destaca la vinculación entre los fenómenos mencionados y explica la estructura que conforma el sistema de ordenamiento territorial urbano de Hidalgo.

Palabras clave: Evolución; integración; Región; Ciudadanía; Estatal.

Abstract

The object of this essay is to share a reflection on the link between the phenomena of energy poverty, territorial planning and the urban system in the case of the state of Hidalgo. It is observed that the public agenda does not contemplate the topic of energy poverty in its entirety. It is established that the theme is part of a metropolitan phenomenon related to the evolution of societies and cities, which requires treatment within of official documents such as the Human Settlements Law, the Urban Image Law and the State Development Plan. The result that is intended to be shared refers to highlighting the link between the aforementioned phenomena and sharing part of the structure that makes up the urban land use system for Hidalgo.

¹ Recibido:05/11/2024 Evaluado: 5/03/2025 Aceptado: 14/03/2025

Keywords: Evolution; integration; Region, Citizenship; State.

Introducción

El problema principal que se discute en este ensayo es la pobreza energética y su influencia sobre el ordenamiento territorial, en particular cómo afecta a la edificación de los sistemas urbanos estatales. El aporte principal que se comparte estriba en explicar la compleja relación entre el sistema urbano, el ordenamiento territorial y la pobreza energética, así como los fundamentos que le dan vida.

Se argumenta que el ordenamiento territorial es un problema de interés para los sistemas urbanos, ya que forma parte del devenir cotidiano, así como del desarrollo histórico, la dinámica de la población y la movilidad humana, lo cual depende de la estructura de los territorios. Se asevera que el ordenamiento territorial influye en las distintas formas que adquieren los sistemas urbanos y afecta de manera directa la dinámica de vida.

El tema de la pobreza energética es vital para comprender las debilidades de los sistemas urbanos y cómo incide en el ordenamiento, ya que la población necesita contar con todos los servicios energéticos, en especial el abastecimiento básico de energía eléctrica para todo tipo de aparatos, además de clima y calefacción si están en Pachuca, Real del Monte, Huasca o Mineral del Chico, entre otros sitios donde hace mucho frío.

Desde el punto de vista de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE, 2022), los servicios energéticos se correlacionan con la eficiencia energética y, por lo tanto, aminoran la pobreza energética. Desde el punto de vista de Dehays Rocha y Schuschny (2019), existe una relación entre pobreza energética y desarrollo, lo cual facilita comprender la configuración del “Índice de Desarrollo Humano (IDH) a través del consumo residencial de electricidad *per cápita*, que dicta que a mayores niveles de consumo en los hogares corresponde con un mayor nivel de desarrollo humano” (p. 7).

En ese sentido, de no contar con el abastecimiento energético, la población se trasladaría a otros sitios en busca de la energía eléctrica, edificaría sus viviendas donde se garantice este servicio y muchos otros. Con ello, los centros urbanos atraerían a nueva población, migrantes que radicarían de forma temporal o definitiva. González Eguino (2014) menciona que la pobreza energética tiene grandes implicaciones sobre la sociedad, sobre aspectos como el “cambio climático, la seguridad de suministro y la misma pobreza energética” (p. 1).

Los migrantes por lo regular se asientan más cerca de los cascos centrales y las personas que se ubican en las primeras cuadrículas urbanas tienen la posibilidad de gastar un poco más en vivienda y residir en colonias más urbanizadas, lo cual favorece el ordenamiento territorial, ya que este necesita de una buena cantidad de población que demande servicios públicos para que la oferta y la demanda vayan en equilibrio, al menos en cuanto a la cantidad de población, con el fin de que formen centros urbanos.

Si estos se convierten en zonas metropolitanas es mejor, porque así reciben mayor atención gubernamental para organizar y adecuar distintos espacios urbanos, así como brindar a la ciudadanía una buena calidad de vida. Como es de suponerse, las personas que no cuentan con el servicio eléctrico pueden vivir en un estado de marginación, inseguridad y vulnerabilidad. Aunque no lo parezca, el deficiente o nulo abastecimiento de dicho servicio

o no contar con los aparatos adecuados para utilizarlo también influye en el desarrollo humano y calidad de vida.

Existe una importante literatura que aborda la pobreza energética. Sus reflexiones ayudan a enmarcar el combate o tratamiento de esta problemática. Los textos Pobreza energética en América Latina (2014) de Rigoberto García Ochoa y Seguridad, disponibilidad y sustentabilidad energética en México (2017) de Úrsula Oswald son referencias insoslayables para quienes quieran indagar más sobre este tema fundamental para las sociedades actuales.

Hablar de pobreza energética tiene una importancia similar a otros tópicos de los sistemas de ordenamiento territorial, tales como vivienda, infraestructura de servicios públicos, infraestructura eléctrica, agua potable, alumbrado público, sistema de drenaje, alcantarillado, predial, entre otros. Como estos temas, la pobreza energética también forma parte de los sistemas urbanos, así como de los sistemas de organización territorial en todo el país.

El objeto de estudio de este ensayo se refiere al nexo entre el ordenamiento territorial, el sistema urbano sostenible para Hidalgo y la pobreza energética. El artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se presenta una reflexión en torno a la pobreza a nivel general, en términos conceptuales, frente a la idea de pobreza energética, problemática que surge como parte de la conformación de las ciudades, la evolución de los territorios, la aparición de nuevas formas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos. Cabe decir que el crecimiento de las ciudades demanda ajustes en los sistemas de ordenamiento territorial, pues son temas que han caminado juntos durante mucho tiempo.

Segundo, se reflexiona sobre el vínculo entre pobreza energética y sistema de ordenamiento territorial urbano, toda vez que este es el aspecto central del presente manuscrito. Tercero, se explora la agenda pública estatal hidalguense como un marco básico y fundamental para comprender por qué su inclusión impacta en al menos cuatro aspectos: 1) la regularización de predios o terrenos irregulares o ejidales, 2) la calidad y mejora continua de la vivienda, 3) el abastecimiento de la infraestructura urbana, eléctrica y 4) el abastecimiento particular/familiar de los servicios públicos, entre ellos los servicios energéticos o eléctricos básicos y avanzados, los cuales van desde la luz eléctrica y calefacción hasta internet de banda ancha y de buena calidad. Como último punto, se hará una reflexión final sobre lo manifestado en el artículo.

Los conceptos de pobreza energética y ordenamiento territorial

Los sistemas urbanos en la actualidad están sujetos a múltiples complejidades y dimensiones. Son instrumentos técnicos, jurídicos, teóricos y empíricos que sirven para darle sentido a la organización de las ciudades. Apoyan la planeación regional y confieren una razón al ordenamiento de los territorios.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2024) y Luke (1999, citado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2024) definen el ordenamiento territorial como la constitución de políticas de Estado con el fin de organizar política y administrativamente el territorio, así como brindar a la ciudadanía las facilidades para organizar sus comunidades y centros urbanos. El ordenamiento territorial, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2024) es:

- Una política pública, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y el aprovechamiento del territorio.
- Una disciplina científica, que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible.
- Un proceso técnico-administrativo, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales, y desarrollo físico, espacial (s/p).

Sobre el ordenamiento territorial, desde la década pasada, existe un debate iniciado por MINURVI, un Foro de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, donde se incluye el Programa 21 y la Agenda Hábitat. En estos planes de acción para incentivar el desarrollo sostenible el ordenamiento territorial es fundamental para asegurar una correcta evolución de los contextos sociales. En ellos se plantea lo siguiente:

En el Programa 21, Sección II, en el Capítulo 10 “Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras” se menciona que “Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora estos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 1992, p. 91, citado en Montes Lira, 2001, p. 8).

Como se observa, el ordenamiento territorial facilita la resolución de problemáticas que merman el crecimiento económico y el desarrollo social. Asimismo, resulta fundamental para el desarrollo sostenible, ya que gracias a sus instrumentos y herramientas es posible hacer un uso racional, ordenado y cuidadoso de los recursos naturales y financieros, a fin de aprovechar los beneficios de la tierra y resguardar reservas para las siguientes generaciones.

En este caso, ¿por qué se considera en este manuscrito que la pobreza energética es importante para el ordenamiento territorial y en general para los sistemas urbanos (municipales, estatales y nacionales)? La respuesta estriba en que la ciudadanía depende de la energía eléctrica, pues no se puede vivir sin este tipo de energía e incluso sin gas, ambas, la electricidad y el gas, se combinan para abastecer a las ciudadanías de servicios para abatir el frío del invierno, por mencionar uno de muchos otros beneficios que brindan.

En esta línea de ideas, por ejemplo, Europa depende del gas que produce Rusia y los ex-países soviéticos como Georgia, Kazajistán y Bielorrusia. Sin el gas en invierno, el frío

condenaría a muchas personas a la muerte, pues el clima en esa estación del año es intenso, crudo y no se soporta sin calefacción, es decir, sin energía producida por el gas.

La pobreza energética significa que las personas no cuentan con luz eléctrica o de buena calidad para utilizar todo tipo de electrodomésticos y equipos de trabajo, gas para cocinar, tomar duchas o encender la calefacción en épocas de mucho frío, como ocurre en varias partes de Europa y América.

En Europa el ordenamiento territorial prevé un sistema de control de los distintos usos de la energía. Incluye estadísticas sobre la pobreza energética y fenómenos socio-urbanos que acontecen en los distintos contextos nacionales.

Regular y acabar con la segregación de las ciudades, la creciente pobreza y los ambientes o espacios públicos descuidados, lleva, entre otras cosas, al debilitamiento de la calidad de vida de la ciudadanía, la inexistencia de una gestión integral de los servicios públicos y la cara e ineficaz oferta de un hábitat residencial adecuado, en especial que sean dirigidos a las clases trabajadoras, que entre otras cuestiones de mucha importancia, denotan una pérdida de la calidad de vida y de lo cual el ordenamiento territorial emerge como una política pública que oriente la dinámica poblacional en su relación con el uso del territorio en una forma más equilibrada y sostenida, a diferentes escalas y niveles de agregación así como a una bajada en la calidad ambiental de los asentamientos humanos (Gross F, 1998, p. 4).

Mantener un óptimo nivel de calidad de vida es el objeto primordial del ordenamiento territorial. La cita de Gross F denota la preponderancia que las políticas públicas le otorgan a los distintos temas de interés público. Aunque no menciona directamente la pobreza energética, es lógico que su abastecimiento suficiente y adecuado resulta vital para la calidad de vida y, por lo tanto, forma parte de los temas que atiende el ordenamiento territorial.

La pobreza es un tópico para considerar en el sistema de ordenamiento territorial urbano. En las ciudades con el paso del tiempo y crecimiento poblacional se desarrollan diferentes tipos de pobreza, los cuales forman parte estructural del avance económico y socio-urbano. Sagasti (2008) en Tipología de la pobreza y dimensiones de la exclusión en el Perú señala que existen diversas formas de pobreza, entre ellas: 1) la pobreza endémica, 2) la pobreza crónica y 3) la pobreza coyuntural.

A su vez, afirma que un factor que la consolida es la exclusión social urbana, es decir, personas y familias enteras que, por no contar con los recursos económicos suficientes, son relegadas a las periferias, donde con frecuencia se carece de servicios, incluidos los de la energía.

Para Spicker (2009), en Definiciones de pobreza: doce grupos de significados, la pobreza contiene por lo menos doce términos y tres grupos de categorías, los cuales tienen varios sentidos y significados implícitos. Spicker ve a la pobreza como una cuestión material en función de la situación económica, individual o colectiva. También la concibe como resultado de una serie de carencias en los niveles de abastecimiento básicos; como un juicio moral; y otras perspectivas consideran que “la población es pobre porque no tiene algo que necesita o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita” (p. 292).

Por su parte, Ortiz Galindo y Ríos Bolívar (2013) señalan que la pobreza se puede analizar de manera multidimensional, de hecho es deseable que así se estudie, como un “enfoque alternativo a los índices de pobreza unidimensional, contempla un conjunto de variables con determinada ponderación” (p. 189); además de tomarla en cuenta como parte del subdesarrollo en América Latina, producto de la desigualdad histórica, social y económica. De hecho, este fenómeno casi nunca es observado de manera unidimensional, siempre tiene una connotación multifactorial. Una definición elemental la proporciona el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):

La pobreza multidimensional implica que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (2010, s/p).

Para Sen (1996; 1999; 2000) argumenta que los pobres son todas aquellas personas o colectivos humanos que no pueden cubrir sus necesidades básicas, incluye el abastecimiento energético. Si el nivel de consumo e ingreso están por debajo de la línea de cobertura y satisfacción necesarias, se considera que las personas no cuentan con lo indispensable para vivir. Kakwani (1986, p.273, citado de Domínguez Domínguez y Martín Caraballo, 2006, p.33) lo define en términos de renta y capacidad insuficiente que no es costeable asumir, pues las sociedades capitalistas imponen sus dinámicas económicas y financieras.

Otra definición importante es la pobreza relativa, donde el estatus o condición económica de una persona o familia permanece por debajo de los requerimientos necesarios para la satisfacción mínima básica. En esta dirección, Ravallion (1998; 2003) estima que la pobreza se manifiesta cuando las familias no cuentan con los recursos básicos para alcanzar un mínimo de bienestar.

Si se toma en cuenta el enfoque directo de análisis de la pobreza energética, es menester observar el grado de satisfacción de las personas con respecto al contexto social. En cambio, el enfoque indirecto se refiere al potencial del sujeto o grupo para satisfacer las necesidades básicas, antes de haberlas cubierto. En cuanto a las perspectivas, las dos principales son: 1) la objetiva y 2) la subjetiva. La primera estriba en la obtención de los parámetros indicados para saber cuándo uno es pobre y cuándo no, en función de la canasta básica, por ejemplo. Mientras que la subjetiva cuestiona a los individuos por la satisfacción de sus necesidades, en especial, las elementales.

Para todas estas definiciones la pobreza es la insuficiencia económica o material para suplir todos los requerimientos mínimos básicos. Al hablar del vínculo entre pobreza energética y ordenamiento territorial se debe pensar en la articulación de dos ejes: 1) la condición económica como un factor para definir la pobreza, 2) el grado de satisfacción y la evaluación personal de cada sujeto sobre su propia condición. La pobreza energética, de alguna manera, retoma estas dos cuestiones como parte de su definición. Por ello, de acuerdo con García Ochoa (2014), se define como: “La incapacidad económica de las familias para pagar el combustible necesario para la calefacción de sus viviendas donde surge la pobreza de combustible como línea de investigación” (p. 13).

El autor utiliza el enfoque de subsistencia para afirmar que "un hogar es pobre cuando sus ingresos no alcanzan a cubrir una serie de satisfactores básicos que son necesarios para mantener la eficiencia física de las personas" (Rowntree, 1901, citado en García Ochoa, 2014, p. 13).

García Ochoa y Graizbord (2016) "retoman el debate entre Sen (1981) y Townsend (1979) sobre los conceptos de privación absoluta y privación relativa" (p. 294), como aspectos centrales para la construcción del concepto pobreza energética. Uno de los puntos fundamentales en esta definición son los satisfactores y necesidades en función de los usos de la energía. En la siguiente cita se delinean de mejor manera la visión de García Ochoa (2014, citado de García Ochoa, 2016, pp.289-337):

Las ideas de Sen sobre la complementariedad entre privación absoluta y relativa, así como la diferenciación entre necesidades y satisfactores son aportes relevantes que toma como base para conceptualizar la pobreza energética en los hogares. Señala que el punto clave es definir las necesidades y satisfactores en función de los usos de energía, pero sobre todo, se requiere determinar cómo la privación de estas necesidades implica vivir en pobreza energética.

La pobreza energética y su influencia en el sistema de ordenamiento territorial urbano para Hidalgo es el principal objeto de este manuscrito. Como se dijo antes, se trata de un tópico que reúne las características para analizarlo en torno a la idea relativa, al enfoque directo y la perspectiva subjetiva, por ser un tema emergente en la agenda pública del país, puesto que cada vez un mayor número de personas se ven impedidas de tener los servicios necesarios para satisfacer sus necesidades energéticas o, parafraseando a García Ochoa, hacerse de los usos sociales de la energía.

Otro aspecto de capital importancia se refiere a que la pobreza en sus diversas manifestaciones impacta en cualquier ámbito social, local, regional y rural. El caso de la energía no es la excepción, ya que los sistemas de ordenamiento territorial urbano tampoco están exentos de sufrir pobreza energética.

Construcción de urbes y pobreza energética

La conformación de zonas metropolitanas, connurbaciones y centros urbanos durante la historia de Hidalgo y México ha seguido un sistema de ordenamiento territorial eficaz, el cual ha facilitado la evolución alrededor del territorio de Hidalgo.

Sobre los dilemas en la construcción de ciudades, un factor que siempre ha estado presente es el abastecimiento energético. De hecho, durante la evolución o el estancamiento de los sistemas de ordenamiento territorial, la falta de dicho abastecimiento se manifiesta en dos aspectos: 1) los servicios de luz, gas, calefacción y energía eléctrica en general, así como 2) los aparatos que facilitan el aprovechamiento de estos servicios, como la estufa, calentador de agua, televisión (para el esparcimiento o educación de los integrantes de la familia), calefactor para el frío, refrigerador, plancha y demás electrodomésticos básicos para vivir con calidad (Testimonios de Jafet López Juárez, Juan Pedro Rodríguez y Carlos Ramón Pérez Tun).

El abastecimiento es fundamental, pero ¿cómo el suministro energético incrementa la calidad de vida y asegura un buen ordenamiento territorial? La respuesta se encuentra en que la

energía resulta imprescindible para la construcción de ciudades con todos los implementos que necesita. Además, la energía es vital para la construcción de ciudades sostenibles y hacer realidad la calidad de vida de todas las personas. Una ciudad sostenible se cimienta sobre la equidad social, el crecimiento económico y la igualdad entre las personas (European Council, 2006; Gallopin, 2002; Bermejo Gómez de Segura, s/a).

La planeación urbana y el abastecimiento de la energía eléctrica puede comprobarse en el alumbrado público, enfriamiento de lugares públicos donde hace mucho calor, oficinas públicas y privadas para realizar todo tipo de actividades económicas, educativas, recreativas, etc. ¿Podemos imaginar nuestra vida sin la energía eléctrica?

Ninguna ciudad en el mundo se ha edificado sin energía, pues su presencia en forma de gas, combustible y electricidad es esencial. Zimmerman (2012) explica cómo ciudades europeas, Manchester, Barcelona, San Petersburgo y Múnich, por ejemplo, surgieron, evolucionaron y viven en la actualidad una época de esplendor, aunque con desigualdad y exclusión social, marginación, epidemias, pandemias, pobreza y pobreza energética.

Lo anterior coincide también con las condiciones imperantes en América Latina, desde hace décadas. De acuerdo con García Ochoa (2014), desde hace setenta años, la falta de energía para cubrir necesidades vitales en las familias y hogares de la región fue una cuestión patente. Desde su visión, la relación entre energía y pobreza está cobrando importancia como un tema de política pública en América Latina y, desde luego, en nuestro país. En México se comenzó a hablar de pobreza energética a partir de la década de los años sesenta con la nacionalización de la industria eléctrica. Todo partió de la existencia de continuas crisis en el abastecimiento de la energía que precisamente se trató de resolver con la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937 con las siguientes características:

Los precios de los hidrocarburos, que a su vez ha incidido sobre el gasto gubernamental, y que un contexto nacional e internacional, al examinar el asunto se ha tenido que ver la evolución de la extracción de hidrocarburos, los impactos geopolíticos en los precios globales del crudo, los conflictos, las repercusiones en las finanzas públicas y en Petróleos Mexicanos, así como el incremento de actores ilegales que roban los combustibles fósiles (Oswald, 2017, p. 155).

Esto no significa que la pobreza energética sea parte de la construcción de los sistemas urbanos, no al menos en su fase de consolidación, pero sí en el inicio, en la implementación general de infraestructura eléctrica fue un problema momentáneo que se solucionó conforme pasó el tiempo y los procesos de consolidación urbanos se establecieron. Es parte del inicio, como se dijo, de un instante, sistémico, solo aparece como un momento histórico, es decir, a la hora de iniciar con la constitución de los centros urbanos, en especial cuando tienen menos de dos mil 500 personas, o sea, cuando no se constituyen todavía como centros urbanos. Esto le sucedió a las ciudades europeas citadas por Zimmerman, Manchester, Barcelona, San Petersburgo y Múnich. En el origen se nota la carencia de muchos aspectos, entre ellos la pobreza energética, el cual es un fenómeno de índole socio-urbano y sustentable.

Legalidad de un sistema de ordenamiento territorial urbano

La base legal para la construcción de un sistema de ordenamiento territorial urbano en Hidalgo es la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento

Territorial para el Estado de Hidalgo (2024). En ella, se mencionan una serie de disposiciones sobre la relación entre el ordenamiento territorial y el desarrollo social. El Artículo 1 dicta “las disposiciones y procedimientos” para construir el sistema de ordenamiento territorial urbano para Hidalgo.

En el Artículo 2 se habla de la conexión entre economía, planeación urbana, equidad social, ordenamiento territorial y regulación de los asentamientos humanos, además de las construcciones en el territorio del estado, lo cual es importante para garantizar una calidad de vida real para la ciudadanía y los territorios.

Mientras tanto, la Ley de Imagen Urbana para el Estado de Hidalgo (2023) señala que el ordenamiento territorial también requiere del cuidado de “los activos físicos, sociales y culturales, a través de la planeación territorial y urbana, puesto que esos elementos que se consideran inherentes a la entidad se abordan desde los puntos Décimo Segundo hasta el Décimo Octavo” (pp. 3-4).

La mencionada Ley contempla en el Artículo 1 las obligaciones que tiene el estado de Hidalgo en “la recuperación, el mantenimiento, la preservación y el desarrollo del espacio público” (*Ibidem*). Se trata de una dimensión trascendente del ordenamiento territorial, ya que el espacio público es una unidad social desde la cual se desarrolla la planeación territorial en esta entidad federativa.

Desde el punto de vista de Uribe (2022), la regularización de predios es otro punto sustancial para el desarrollo de centros urbanos. El florecimiento de las zonas metropolitanas en Hidalgo siempre ha supuesto la mejora territorial, el mantenimiento de parques y jardines, la infraestructura física, la ampliación de vialidades, el ajuste de la infraestructura eléctrica, la dotación de servicios públicos y energéticos, estos últimos son más internos y de uso doméstico, aunque no excluye el uso por servicios públicos, se comprenden los más básicos a nivel colectivo cuya inclusión es esencial para el bienestar urbano, tales como el agua, luz, drenaje, encarpetado asfáltico, entre otros.

La constitución de sistemas urbanos y la aplicación de un derecho urbanístico facilita la organización de cuatro aspectos esenciales que son: 1) los procesos de urbanización, 2) los procesos de metropolización, 3) la regularización de predios irregulares canalizados para convertirlos en predios regularizados, y 4) la certificación para la calidad de la vivienda (Uribe, 2022, p. 204).

La forma y calidad de un sistema de ordenamiento territorial urbano es una muestra de la evolución concreta y directa de las urbes. No todo es progreso económico, monetario y fiscal, ni tampoco modernidad arquitectónica, sino también está presente la necesidad de subsanar las carencias y recursos para vivir dignamente, como el servicio energético.

Sobre todo en colonias urbanas de clase socioeconómica baja faltan recursos para proveerse de un consumo energético básico. El bienestar de las familias es un aspecto central para la consolidación del territorio y comprender por qué en las urbes el desarrollo y la evolución urbana están ligados a la satisfacción o carencia de distintos servicios, donde los usos sociales de la energía tienen un lugar preponderante.

La falta de acceso a los recursos energéticos está presente en los centros urbanos más sofisticados, en las zonas metropolitanas emergentes y en las conurbaciones de más reciente

creación. La carencia de recursos energéticos ha sido parte constitutiva de la construcción de sistemas urbanos, al avanzar el proceso de edificación de una urbe se clarifica y consolida poco a poco, dando paso a ciudades más estructuradas y articuladas, con el abastecimiento adecuado de energía, así como los recursos económicos para el pago de las cuentas, salarios y empleos decentes, la obtención de los aparatos idóneos para el uso en el hogar, las empresas e instituciones.

El ordenamiento territorial se puede considerar como parte de la sustentabilidad urbana. Esto se puede observar cuando en su momento la especialista Brundtland (1987) escribió sobre la sostenibilidad en el entendido de vincular la equidad social, el crecimiento económico y el equilibrio medioambiental en aras de hacer de estos tres elementos una única estructura epistémica.

El desarrollo de las ciudades no excluye los problemas que acompañan la conformación y evolución de las zonas urbanas. Si bien van ligados al desarrollo económico y la propia conservación de la biodiversidad, son parte sustantiva de la evolución social, del devenir histórico, así como de la vinculación de la historia y la filosofía de las ideas.

Bermejo Gómez de Segura (s/f) coincide con Brundtland en que el cuidado de los recursos actuales y abastecer los bienes energéticos es fundamental para la satisfacción de las generaciones actuales y futuras, así como para la conservación general de los territorios. Por ello, el autor menciona: “El desarrollo sostenible satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad del ordenamiento territorial y social de las generaciones futuras para la satisfacción de sus propias necesidades” (p. 16).

La pobreza energética no se queda fuera del tema de la sostenibilidad en las áreas urbanas, ni tampoco queda excluido de las agendas de trabajo y políticas a nivel estatal, municipal y local. Por el contrario, forma parte de la organización urbana, incluso en la aparición de nuevos tipos de ciudades. Es menester solventar y energetizar todas las zonas urbanas posibles, dotar de electricidad y gas a todas las familias sin importar la clase social a la que se pertenezcan.

En la construcción de un sistema de ordenamiento territorial y urbano, los usos sociales de la energía deben tomarse en cuenta para poder hablar de calidad de vida y emisión de gases contaminantes, CO₂, así como sus efectos en el ambiente. García Ochoa (2014), junto a Modi y Kozulj, a quienes cita en su obra, así como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) e información de la Agenda Internacional de Energía, establecen el nexo entre pobreza, las condiciones del territorio y la energía, un sistema urbano de este tipo requiere de servicios de energía para garantizar la calidad de vida de la población. Calidad de vida y ordenamiento territorial van juntos, en especial cuando se configuran sistemas urbanos.

La reducción de la pobreza parte del hecho de que la energía está relacionada con el conjunto de actividades de las personas en la vida diaria. No es un hecho científico ni mucho menos una “experiencia religiosa” tener energía, gas y electricidad, pues son servicios básicos que todo el mundo requiere, dígase por ejemplo luz para ver la televisión cuando se llega de trabajar, es parte de la vida cotidiana. El ordenamiento territorial tiene mucho que ver con la comodidad en el hogar, pues incluye el uso pragmático que se le da en su interior, desde los usos más sencillos hasta los más complejos.

El concepto de sistema de ordenamiento territorial urbano

De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2024), el ordenamiento territorial y urbano hidalguense está conformado por “un conjunto de programas y normativas tendientes al ordenamiento y regulación gubernamental de las zonas territoriales de la entidad, lo cual contempla la solución de las distintas problemáticas regionales” (p. 13).

La estructura y dinámica social del concepto de sistema de ordenamiento territorial urbano considera problemas concretos que van desde la configuración de la infraestructura física hasta las desigualdades socioeconómicas, la marginación social y la pobreza, los cuales están presentes en las conformaciones iniciales de las ciudades, zonas metropolitanas, centros urbanos y conurbaciones.

Con la aparición de nuevas formas de ciudades, también resaltan los problemas vinculados con la miseria y la inequidad. Surgen colonias de baja densidad que carecen de los servicios energéticos, incluso los más básicos; asimismo, los asentamientos humanos irregulares quedan fuera del trazo habitual de las ciudades y con serios problemas jurídicos, territoriales, de pobreza, el uso social de la energía no existe ni tampoco la satisfacción en materia de “confort térmico”, “refrigerador eficiente”, “estufa de gas o eléctrica”, entre otros bienes básicos que se no se tienen (García Ochoa y Graizbord, 2016, p. 289).

La pobreza energética se produce con especial énfasis en aquellos sitios donde los asentamientos irregulares prevalecen. Por ejemplo, en colonias periféricas y que colindan con las ciudades de Chetumal, Tulum, Cancún, Playa del Carmen, o en el caso del Estado de México se pueden mencionar los municipios de Tecámac, Cuautitlán Izcalli y Ecatepec, en Hidalgo todas las colonias asentadas a las orillas de Pachuca, las cuales son de índole urbana. Las tensiones de los asentamientos urbanos irregulares que no están incluidos en el trazo urbano de las ciudades tienen que ver con el débil suministro eléctrico y la falta de los bienes mencionados: estufa, refrigerador, calentador o enfriador, entre otros. En las colonias urbanas donde predomina la baja densidad socioeconómica también abundan estas carencias.

Hablar de asentamientos irregulares y en condiciones de marginación, con ubicación en los límites periféricos y en términos de una nula integración a la traza urbana, remite también a la idea de pobreza como integrante implícito de la marginación, denota que en muchos territorios se desarrolla y evoluciona como parte de los sistemas de ordenamiento territorial en los contextos urbanos.

Las diferentes problemáticas influyen en el concepto. Al ser partes estructurales y constitutivas del desarrollo de las ciudades, el florecimiento de los sistemas urbanos no solo comprende aquellos aspectos del desarrollo, modernidad y diversificación de actividades financieras y económicas, sino también la aparición de desigualdades sociales. Esto denota la capacidad dual de nuevas formas de ciudades y áreas metropolitanas, las cuales conviven con el avance, desarrollo, progreso y prosperidad, pero también con el atraso, marginación y pobreza.

En el aspecto doméstico, la incapacidad de muchos hogares para tener los diversos servicios energéticos para garantizar la calidad de vida, en los asentamientos irregulares, es muy difícil de cumplir. El nulo abastecimiento y la imposibilidad de allegarse de los recursos energéticos básicos es parte insoslayable de los sistemas de ordenamiento territoriales urbanos. Esto se debe tener en cuenta para la conformación de agendas públicas en materia urbana.

La inclusión del fenómeno en la agenda pública

El principal dilema en la conformación de sistemas urbanos estatales es la regularización de los asentamientos humanos. La agenda es por sí misma un tema complejo. Para Moreno (2009), si se habla de políticas, la agenda que requiere la atención es la agenda institucional o formal, compuesta por problemas relacionados con la autoridad pública y sus competencias; sus decisiones son objeto de una activa y seria consideración por parte de la autoridad pública.

Por su parte, para Cobb, Ross y Ross (1976) y Cobb y Elder (1983) la distinción entre una agenda pública en contraposición con la agenda sistémica es importante para comprender que los temas más trascendentales se encuentran incluidos en la primera, tal como es la pobreza (abastecimiento) energético.

Un acierto en la conformación y estructura de la agenda es que independientemente de la obra pública, lo que se ha realizado constata los términos pragmáticos del desarrollo y ordenamiento territorial, que tiene su elaboración desde la norma jurídica, filosófica, social y territorial ampliada y profundizada en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2024), la cual a través de los años se ha consolidado. De acuerdo con la última reforma realizada, consta de cinco capítulos, 206 artículos y por lo menos 100 artículos transitorios, los cuales denotan, normativa y legalmente, la inclusión del tema en la agenda pública.

No obstante, un tema que falta explorar aún más es el de la pobreza energética, pues no se encuentra en la Ley ni en el Plan de Desarrollo Urbano para el Estado de Hidalgo (2022-2028). Tampoco se consideran las carencias en los hogares ni se ve el problema del abasto energético como un elemento para mejorar la calidad de vida.

Aunque el ordenamiento territorial está presente en el Plan de Desarrollo Urbano para el Estado de Hidalgo (2022-2028), no ocurre así con la pobreza. Se puede observar en el tratamiento de los siguientes temas y puntos específicos: 1. Economía, 2. Política social y 3. Políticas y gobierno versan sobre la construcción de caminos rurales, detonar el crecimiento, el desarrollo sostenible y la seguridad. Además, los puntos 4.1. hablan de Infraestructura para el desarrollo sostenible, 4.2., de planeación territorial urbana, 4.3., de la movilidad sostenible, accesible e incluyente, 4.4., del cuidado del ambiente y 4.5. se refiere a los objetivos transversales por el desarrollo sostenible e infraestructura transformadora (pp. 26-27).

Incluir el tema en la planeación regional ayudará en la construcción de zonas metropolitanas, conurbaciones y centros urbanos, pues se debe solventar el abastecimiento energético. Una de las vías para que ello ocurra son las políticas públicas a través de la agenda correspondiente. La ciudadanía necesita de luz eléctrica para poder vivir. La pobreza energética es un fenómeno implicado en la formación de entidades urbanas, por lo que su

inserción en la agenda es necesario desde el principio y durante los procesos de urbanización de los asentamientos.

El problema aparece y se detecta en el momento de la estructuración, es decir, en la construcción inicial de las urbes, pero no se atiende ni erradica. Al incrementarse la población, se intensifican los intercambios económicos, los diálogos entre actores económicos y políticos, los capitales fluyen más rápidamente, se abren consorcios, empresas, corredores industriales, zonas turísticas y se fomenta la visita y consumo de sus servicios y productos.

Esto incentiva intercambios financieros y movilidad de población. Muchas veces lo hacen para emplearse con salarios mínimos, entran a fábricas o manufacturas, muchas veces las familias completas emigran; rentan viviendas para no viajar tanto a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, específicamente a la Ciudad de México o hacia algunos municipios del Estado de México, como Tizayuca y Tecámac. Toda esta población requiere de energía para sus actividades cotidianas.

La pobreza energética es fundamental en la conformación del ordenamiento territorial. Es menester que la planeación regional contemple la configuración de un sistema urbano a modo que se trabaje para aminorar la pobreza, planificar los usos sociales de la energía y abastecer del servicio energético. Asimismo, es vital hacer un plan de regularización de predios y asentamientos irregulares.

Por lo general, los predios irregulares van acompañados de un déficit energético, pues este tipo de asentamientos se encuentran en colonias de baja densidad donde no existe el alumbrado público, drenaje, red de agua potable, internet, las casas están en obra negra, entre otras carencias.

La mejora continua es una virtud y una necesidad. En especial cuando se habla de la vivienda y el abastecimiento de servicios básicos, la inserción al empleo permite acceder a bienes básicos para la satisfacción del consumo energético.

La construcción de un sistema de ordenamiento territorial urbano para Hidalgo necesita abarcar todos los contextos donde prevalecen asentamientos no regulares, también aquellos predios y colonias que se ubican en las periferias de la capital de Hidalgo, Pachuca, las cuales son las más abandonadas. Es necesario incluir en la estructura de los sistemas urbanos la regularización, viviendas dignas y todos aquellos elementos que mejoren la calidad de vida de la población.

Una planeación regional, urbana, territorial y sustentable con especial atención a la pobreza urbana deberá incluir como parte de sus prioridades la pobreza energética y la regularización de predios irregulares. La configuración de un sistema así requiere que las familias se alleguen a los servicios energéticos indispensables, así como el poder adquisitivo para comprar los aparatos básicos para un buen abastecimiento.

Consideraciones finales

Producto de este ensayo se reflexiona que es importante implementar acciones para la construcción de sistemas urbanos, las cuales resuelvan la pobreza energética. Conformar y consolidar un sistema de ordenamiento territorial urbano no es tarea sencilla, menos aún si

se quiere dotar de sostenibilidad, equilibrio en el abastecimiento energético, calidad de vida de la población y la evolución adecuada de los entornos urbanos.

Los autores retomados en este escrito han aportado una mirada concreta y pertinente sobre lo que significa la pobreza energética. Los textos de García Ochoa y Oswald son fundamentales para la labor que se debe emprender, y todo legislador y administrador público debe consultarlos para la elaboración de leyes y políticas públicas.

También es importante comprender la relación entre energía y pobreza, trabajado por García Ochoa (2014), y seguridad energética, retomado por Oswald (2017). Asimismo, se debe prestar atención a la regularización de los predios irregulares, viviendas e infraestructura eléctrica.

Para ello, se deben incluir los predios irregulares en la traza formal de los centros urbanos y delimitar las carencias de esos terrenos en el plano energético para abastecerlos. Asimismo, se deben dar subsidios, incentivar a las familias por medio del empleo y buenos salarios para que puedan acceder a los equipos necesarios y, con ello, garantizar el suministro básico de energía. Es menester incluir en la planeación de los sistemas de ordenamiento territorial urbanos el tema de la pobreza energética. Los tipos de pobreza se han hallado históricamente en el devenir de la evolución y desarrollo de las urbes. Los usos sociales de la energía y el abastecimiento en los hogares deben retomarse en la agenda pública estatal.

Resolver la pobreza energética también requiere de la participación de todos los actores sociales. Aunado al uso en comunión de los recursos que cada sector aporta, la participación de los actores urbanos y las agendas públicas delineará un sistema de ordenamiento territorial urbano que contempla las diversas formas de pobreza, en particular, la pobreza energética.

El tema es novedoso en la actualidad. Quizás no se había debatido con tanto ahínco en México. La cuestión es colocar el fenómeno en la mira de la ciudadanía y demás actores a modo de comprender la genealogía y la estructura imperante.

Para terminar, en esta oportunidad se observa la necesidad de establecer en la Ley de Asentamientos Humanos, el Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano, en la Ley de Imagen Urbana para el Estado de Hidalgo y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2028 la relación entre el sistema de ordenamiento territorial urbano, la pobreza energética y la influencia o el grado de importancia de la regularización de asentamientos, la calidad de la vivienda, el mantenimiento de parques y jardines, la infraestructura urbana, el abastecimiento energético particular que eleva la calidad de vida de cada familia, las colonias y las comunidades, como se dijo con base en García Ochoa (2014), a fin de contar con calentador, refrigerador y estufa, entre otros electrodomésticos primordiales para la vida y el uso social de la energía.

Referencias

- Bermejo Gómez de Segura, R. (s/a). *Del desarrollo sostenible segun Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Brundtland, G. (1987). *El informe Brundtland. Nuestro futuro común*. ONU.
<https://www.rumbosostenible.com>

- Cobb, R., y Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. John Hopkins University Press.
- Cobb, R., Ross, J., y Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review* 1(70). <https://www.jstor.org/stable/pdf/1960328.pdf>.
- Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (2022). *Servicios energéticos, pobreza energética y eficiencia energética. Una perspectiva desde México*. CONUEE.
- CONEVAL (2010). *Medición multidimensional de la pobreza en México: Un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. CONEVAL.
- Dehays Rocha, J., y Schuschny, A. (2019). *Pobreza energética en América Latina y el Caribe. Una propuesta de indicadores que midan el acceso a la energía con enfoque de desigualdad social y de género*. OLADE.
- Domínguez Domínguez, J. y Martín Caraballo, Ana M. (2006). Medición de la pobreza: una revisión de los principales indicadores. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, vol. 2, diciembre.
- European Council (2006). *EU Sustainable Development Strategy-Renewed Strategy*, 10117/06.
- Gallopin, G. C. (2002). *Planning for Resiliency: Scenarios, Surprises and Branch Points. Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press.
- García Ochoa, R. (2016). Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala subnacional. *Economía, Sociedad y Territorio*. XVI, El Colegio Mexiquense CMQ.
- García Ochoa, R. (2014). *Pobreza energética en América Latina*. CEPAL.
- García Ochoa, R., y Graizbord, B. (2014). Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala sub-nacional. *Economía, sociedad y territorio*, 51(16).
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2024). *Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo*. <https://www.congreso.hidalgo.gob.mx>.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2022). *Plan de Desarrollo Urbano para el Estado de Hidalgo (2022-2028)*. Secretaría de Gobierno.
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2023). *Ley de Imagen Urbana para el Estado de Hidalgo*. Congreso del Estado. <https://www.congreso-hidalgo.gob.mx>.
- González Eguino, M. (2014). *La pobreza energética y sus implicaciones*. Low Carbon Programe, Universidad del País Vasco, Fundación Repsol, Basque Centre For Climate Change. Klima Aldaketa Ikergai.

Gross F., P. (1998). Ordenamiento territorial: El manejo de los espacios rurales. *EURE*, 73(24). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611998007300006>.

Montes Lira, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Moreno, M. (2009). *Políticas públicas y agenda de gobierno*. Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas. ILPES-AECID. <https://www.gc.scalahed.com>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2024). *Plataforma de territorios y paisajes inclusivos y sostenibles. Ordenamiento territorial*. FAO. <https://www.fao.org>.

Ortiz Galindo, J., y Ríos Bolívar, H. (2013). La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. *Análisis económico*, 69(28).

Oswald, Ú. (2017). Seguridad, disponibilidad y sustentabilidad energética en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230). [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30020-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30020-X).

Ravallion, M. (1998). Expected poverty under risk-induced welfare variability. *The Economic Journal*, 98.

Ravallion, M. (2003). *The debate on Globalization, Poverty and Inequality: why measurement matters*. Documento de trabajo. Banco Mundial.

Sagasti, F. (2008). *Tipología de la pobreza y dimensiones de la exclusión en el Perú*. Agencia Suiza para la Cooperación y el desarrollo-COSUDE. <https://www.franciscosagasti.com>.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Sen, A. (1999). Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo. [Ponencia presentada en las Conferencias Magistrales] Romper el ciclo de la pobreza, invertir en la infancia, París.

Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En Martha C. Nussbaum y Amartya Sen *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.

Spicker, P. (2009). *Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados*. CLACSO. <https://www.biblioteca.clacso.edu.ar>.

Uribe, J. (2022). Los conceptos de sistema y derechos urbanos analizados desde el contexto hidalguense. *Revista Polis*, 1(18). <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/polis/2022v18n1/uribe>.

Zimmermann, C. (2012). *La época de las metrópolis. Urbanismo y desarrollo de la gran ciudad*. Editorial Siglo XXI.

Testimonio de Jafet López Juárez, Chetumal, 13 de julio de 2024.

Testimonio de Juan Pedro Rodríguez, Chetumal, 12 julio de 2024.

Testimonio de Carlos Ramón Pérez Tun, Chetumal, 14 julio de 2024.