

## **El municipio frente a la expansión minera en el México posneoliberal: continuidades y rupturas ecológico-territoriales**

### **The municipality facing mining expansion in post-neoliberal Mexico: ecological-territorial continuities and ruptures**

**Luis Fernando Puebla Corella • Liz Ileana Rodríguez Gámez**

**E**ste artículo analiza los cambios normativos en las facultades municipales relacionadas con el ordenamiento ecológico y territorial frente a los intereses mineros. Con este fin, se contrastan las reformas realizadas durante la instauración y consolidación del modelo neoliberal con las que tuvieron lugar durante la administración federal 2018-2024. Se busca identificar si hay elementos para hablar de una transición a un modelo posneoliberal. Para ello se analiza el marco jurídico vigente y se evalúan siete categorías de la relación entre municipio y minería. Los hallazgos muestran una serie de ajustes al modelo neoliberal, orientados hacia la justicia social y el respeto al medio ambiente; no obstante, persisten omisiones en torno a la utilización de instrumentos locales de planeación territorial.

Palabras clave: minería, neoliberalismo, posneoliberalismo, obradorismo.

**T**his article aims to identify the normative shifts in municipal faculties to apply ecological and territorial planning instruments against mining interests, contrasting reforms implemented during the establishment and consolidation of the neoliberal model with those that took place during the 2019-2024 federal administration, to determine whether a transition to a post-neoliberal model has occurred. To do this, the current legal framework is examined, evaluating categories of the relationship between the municipality and mining. The findings reveal a series of adjustments to the neoliberal model oriented toward social justice and respect for the environment; however, there are still omissions regarding the application of local territorial planning instruments.

Keywords: mining, neoliberalism, posneoliberalism, obradorism.

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 9 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 15 de enero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

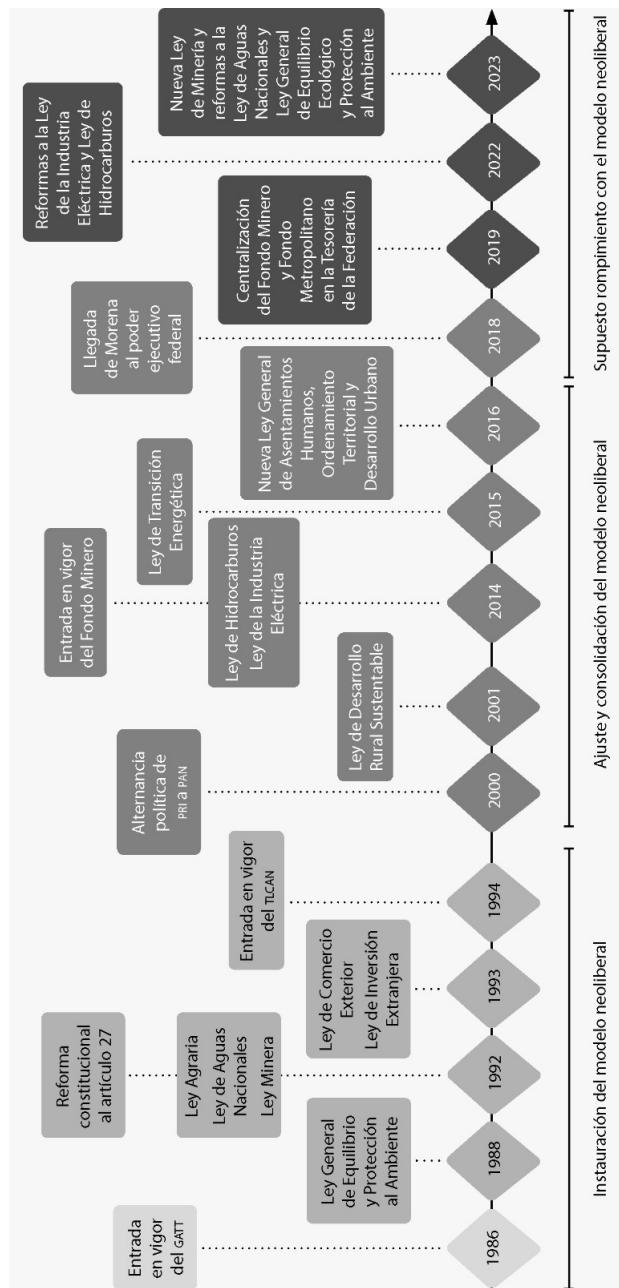
Las políticas que presentan a la lógica del mercado como el mejor mecanismo para la distribución de bienes y servicios se instauraron en México mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y modificaciones a la legislación secundaria (figura 1) (McCarthy y Prudham, 2004). En el ámbito minero, estas reformas incentivaron la exploración, explotación y gestión privada de las materias primas sujetas a extracción (Delgado y Del Pozo, 2001). Entre las reformas de mayor relevancia al respecto está la energética de 2013, que abrió el sector energético a la participación privada (Cámara de Diputados, 2014), así como la expedición y modificación de leyes secundarias, donde destacan la Ley de Inversión Extranjera, que posibilitó la propiedad mayoritaria de las empresas a personas extranjeras, y la Ley Minera, que refrendó a la minería como objeto de “utilidad pública” y la colocó como prioritaria respecto a otras actividades económicas, cediendo al capital privado los derechos de explotación (Cámara de Diputados, 1993 y 1992).

No obstante, en la Constitución persisten artículos como el 27 y 115, en los que se consagra al municipio como el núcleo de la organización política y administrativa del Estado (Zapata, 2016; Cámara de Diputados, 1917). En estos artículos se confiere atribuciones relevantes para las comunidades, como la regulación, control y vigilancia de las reservas, usos de suelo, así como destinos de áreas y predios, incluyendo aquellos en los que se desarrolla la actividad minera. Entre los instrumentos normativos fundamentales para la ejecución de tales atribuciones están los programas municipales de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos locales (Cámara de Diputados, 2016 y 1988), estos instrumentos constituyen la base jurídica que regula las actividades en el límite administrativo municipal.

En este sentido, el municipio cuenta con atribuciones exclusivas para definir las condiciones bajo las cuales deberá ser utilizada su jurisdicción territorial. Desde esta lógica, la “utilidad pública” de un proyecto minero puede ser cuestionada por la comunidad del municipio, ya que la Constitución concibe que un “proyecto territorial”,<sup>1</sup> construido desde lo local, puede condicionar una parte importante de las actividades en su territorio, incluida la actividad extractiva, en consonancia al dominio directo que ejerce la Nación sobre los recursos naturales. Sin embargo, estudios de caso de conflictos, como el de la minera San Xavier en San Luis Potosí (Reyna, 2009) o el de Peñasquito en Zacatecas (Romero, 2018), dan cuenta de la debilidad de los

<sup>1</sup> Nombre que proponemos para la imagen-objetivo que guía las aspiraciones sociales, económicas, políticas y ambientales que la localidad plasma en los instrumentos territoriales locales.

Figura 1. Línea de tiempo de reformas legislativas para la aplicación de instrumentos municipales de ordenamiento ecológico y territorial, México, 1988-2023



Fuente: elaboración propia.

municipios para priorizar los intereses de sus comunidades ante los de los capitales mineros. Adicionalmente, experiencias como la peruana y la guatemalteca subrayan la importancia de fortalecer a los gobiernos subnacionales como reguladores de la actividad minera, a partir de instrumentos normativos (Gustafsson y Scurrah, 2019).

Con estos antecedentes, el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las elecciones presidenciales de 2018 abrió el debate sobre la posible reversión de las políticas llevadas a cabo en las últimas décadas. La administración federal 2018-2024 presentó un discurso de reivindicación de la Revolución mexicana, acompañado de una serie de reformas que modificaron el marco normativo. Empero, no se realizaron modificaciones significativas en relación con la minería y los impactos socioambientales que esta actividad genera,<sup>2</sup> por el contrario, se mantuvieron alrededor de 20 millones de hectáreas concesionadas (Dirección General de Minas, 2018). Asimismo, persistió la notable ausencia de iniciativas municipales en materia de ordenamiento territorial para regular la actividad minera.

En este contexto, el objetivo de este artículo es discutir los cambios normativos en las facultades municipales para la aplicación de instrumentos de ordenamiento ecológico y territorial frente a los intereses mineros, contrastando las reformas realizadas durante el periodo neoliberal con las que tuvieron lugar en el sexenio 2018-2024, a fin de determinar si se ha transitado hacia un modelo posneoliberal.<sup>3</sup>

El artículo se organiza en cuatro secciones, incluida esta introducción. En seguida se presenta el apartado conceptual-metodológico; después está la sección de análisis donde se da cuenta de las competencias municipales sobre la actividad minera y se identifican tanto las rupturas como las continuidades en el marco jurídico-territorial con el neoliberalismo; finalmente, se presentan las conclusiones y se esbozan elementos de la agenda de acción que se desprende de este texto.

#### ESTRATEGIA ANALÍTICO-METODOLÓGICA

El neoliberalismo “propone que el bienestar humano puede lograrse a través de la liberación de las libertades individuales empresariales dentro de un sólido marco

<sup>2</sup> Un ejemplo es el Dictamen Diagnóstico Ambiental Río Sonora, publicado en mayo de 2023 por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat, 2023).

<sup>3</sup> En este artículo se relaciona el movimiento político y social de izquierda liderado por Andrés Manuel López Obrador con un modelo económico posneoliberal, a fin de analizar las transformaciones estructurales llevadas a cabo durante la administración federal 2018-2024 (Bolívar, 2013 y 2014).

institucional caracterizado por derechos de propiedad privados, libre mercado y libre comercio” (Harvey, 2005), donde el Estado se encarga de crear y preservar dicho marco. De modo que la caracterización de un ordenamiento jurídico como neoliberal se encuentra en una lectura que identifica las defensa de estas libertades individuales y empresariales. Entre éstas pueden ubicarse el obtener una concesión, la apertura a la privatización, así como el énfasis jurídico en los derechos individuales en contraposición a los colectivos, entre otros.

Por otro lado, el posneoliberalismo es la estrategia económica de reestructuración del capitalismo que, en el contexto latinoamericano de finales del siglo XX, se cristalizó como la fase de estabilización del modelo neoliberal (Stolowicz, 2018). También puede conceptualizarse como una estrategia de “izquierda con horizonte socialista” que busca corregir los aspectos negativos del neoliberalismo (González y Figueroa, 2019).<sup>4</sup> No obstante, en términos normativos y de política económica, el posneoliberalismo se concibe como el conjunto de racionalidades, críticas, movimientos y reformas emergentes que erosionan o transforman principios y políticas del neoliberalismo (Daves y Gane, 2021). Por tanto, es plausible que en un contexto posneoliberal coexistan diversas formas de organización económica, de manera que lo posneoliberal no necesariamente representa un rompimiento con lo neoliberal.

La versión más radical del posneoliberalismo puede observarse en una política de *coexistencia*, suponiendo “una tensión Estado-capital donde el primero no rechaza la existencia del segundo, pero sí rechaza (en parte, al menos) las relaciones de propiedad constituidas en la neoliberalización” (Centeno, 2021). Desde el lado más moderado, el posneoliberalismo puede sostenerse en una postura de *colaboracionismo*, en cuya presencia el Estado acepta “los avances del capital durante el neoliberalismo, pero sin aceptar la previa pasividad del Estado frente a sus consecuencias sociales” (Centeno, 2021).

Para el caso mexicano, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 presenta sus intenciones por construir un modelo posneoliberal con rasgos democráticos, con una “modernidad que puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social” (Gobierno de México, 2019). Desde esta perspectiva, el posneoliberalismo que busca el gobierno de Andrés Manuel López Obrador entra en el espectro colaboracionista —por lo menos en la persistencia de un modelo económico abierto, así como por su énfasis en la justicia social y el desarrollo democrático.

---

<sup>4</sup> Los autores advierten de la dicotomía del discurso entre neoliberalismo y posneoliberalismo que resulta en una trampa para el pensamiento de izquierda, pues ambos se encuentran dentro de los principios doctrinarios del liberalismo.

De tal suerte que, en miras de alcanzar el objetivo del presente artículo, los marcos jurídicos serán examinados a la luz de las ideas posneoliberales, interrogándolos para identificar si están en la ruta de erosionar los principios neoliberales. Esto es, se trata de evaluar el lugar que ocupa el posneoliberalismo en el ordenamiento territorial municipal.

Con este fin, se compara la normatividad que enmarca los instrumentos municipales de ordenamiento territorial y los de regulación de la actividad minera, así como la congruencia jurídica que guardan entre éstos. La comparación planteada agrupa los preceptos legales en dos grupos: el de reformas neoliberales (1988-2018) y el de reformas posneoliberales (2019-2024).

Se propone evaluar cinco categorías de la normativa que faculta al municipio en el uso de instrumentos de ordenamiento ecológico y territorial frente a la minería: 1) los derechos de propiedad privada y colectiva; 2) las posibilidades o restricciones de inversión extranjera; 3) la recuperación o cesión de la rectoría del Estado en la actividad minera y servicios relacionados; 4) la injerencia municipal en la localización de inversiones extractivas, así como en la evaluación de sus impactos ambientales, sociales y económicos, y 5) los mecanismos de participación ciudadana que se crean en relación con las políticas de desarrollo minero.

El marco jurídico de estudio se integra por la CPEUM, la Ley de Minería, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

## LOS MUNICIPIOS Y LA ACTIVIDAD MINERA COMO PRÁCTICA (POS)NEOLIBERAL

### *Competencias municipales sobre la actividad minera*

De manera general, durante el periodo neoliberal el marco regulatorio brindó cierta autonomía a los municipios, especialmente en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local (Cabrero, 2010). Además, se promovió la inversión extranjera en diversos sectores, incluyendo el minero, con afectaciones que antepusieron los intereses económicos a los socioambientales, así como con repercusiones en la gestión ambiental y territorial para las comunidades locales, donde los municipios contaron con una limitada capacidad para regular esta actividad en el territorio. La CPEUM fue reformada para consolidar estos cambios. Destacan las modificaciones al artículo 27 que permitieron la desincorporación de las tierras ejidales para convertirlas en pri-

vadas y eliminaron las restricciones que impedían la participación de inversionistas extranjeros en la adquisición de tierras (Medina, 2006). Esto es, se construyó un escenario propicio para la incursión del capital privado en el ámbito rural, donde se encuentran los principales yacimientos de minerales.

Las reformas mantuvieron las responsabilidades de los municipios sobre los suelos, la creación de zonas de reservas ecológicas y la elaboración de programas de ordenamientos en esta materia. Al respecto, la LGAHOTDU establece los aspectos que deben contener los instrumentos de planeación territorial locales, especificando que las áreas que se encuentran fuera de los límites de un centro de población quedan sujetas a las leyes en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, desarrollo agrario y rural, entre otras.

En este sentido, la LGEEPA establece las bases de la regulación de los usos de suelo en territorio no urbano a partir de los ordenamientos ecológicos locales. Sin embargo, sólo 4% de los municipios del país cuenta con dicho instrumento (Semarnat, 2023). En consecuencia, el espacio rural ha estado sujeto a una definición *a posteriori* de los usos del suelo, determinada por acuerdos entre quienes detentan la posesión de la tierra y quienes buscan invertir en ella. Por ello, la instrumentación de las regulaciones del uso del suelo en el ámbito no urbano ha favorecido la incursión de capitales privados a lo largo del territorio. Si bien la normatividad exige una manifestación de impacto ambiental para las actividades que puedan causar desequilibrio ecológico, este requisito se presenta en el marco de una política territorial reactiva y no planificadora; es decir, se limita a evaluar los daños potenciales y su mitigación una vez que se presenta la intención de inversión. Esta responsabilidad recae en el gobierno federal, a partir de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

En este escenario, la ausencia de una norma que regule los usos del suelo a nivel local, evidencia un vacío de la rectoría del Estado en materia de planeación, lo cual se alinea con los preceptos neoliberales que promueven la minimización de la intervención estatal en la economía. Dicho de otra manera, las reformas neoliberales, al no considerar los ordenamientos locales, redujeron las barreras regulatorias para la inversión privada. Esto facilitó la entrada de capitales en detrimento de la protección ambiental y los intereses de las comunidades.

Esto puede observarse, por ejemplo, en que la Ley de Inversión Extranjera establece que el capital extranjero debe cumplir con las disposiciones ambientales contenidas en los ordenamientos ecológicos, así como en que la LAN señala la necesidad de contar con ordenamientos territoriales de índole local para definir el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar reservas de aguas, pero no consideran la existencia real de instrumentos locales de ordenamiento. Existen otros ordenamientos jurídicos que omiten la consideración de instrumentos locales de planeación

territorial. El caso de mayor relevancia es la Ley de Minería que considera la explotación de minerales de “utilidad pública”, dando preferencia a esta actividad sobre otros usos (artículo sexto).

La CPEUM establece en su artículo 115 que son los ayuntamientos quienes tienen la facultad exclusiva de regular los usos del suelo, refiriéndose al uso superficial, en contraparte a lo expuesto en el artículo 27 sobre el aprovechamiento del subsuelo. Esto suscita un conflicto de distribución de competencias entre municipio y gobierno federal, pues este último es quien otorga concesiones sobre el subsuelo mientras que los ayuntamientos no cuentan con instrumentos que definan lo pertinente de la ocupación en la superficie.

En consecuencia, la actividad minera ha crecido desarticulada del desarrollo local. Esta situación ha generado conflictos socioambientales en diversas regiones, hay registro de al menos 47 entre 2005 y 2020 (OCMAL, 2022), pero hay quienes han contabilizado hasta 879 (Flacso y De Montfort University, 2019). Por ello, en 2014 se creó el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero), financiado por la recaudación de derechos mineros establecidos en Ley Federal de Derechos (Cámara de Diputados, 1981).<sup>5</sup> Este fondo constituye un mecanismo para redirigir algunos de los beneficios económicos de la minería hacia las regiones productoras, atenuando así el enfoque predominantemente neoliberal de “apoyo incondicional” al capital minero.

#### *Rupturas en el marco jurídico-territorial con las prácticas neoliberales*

Entre las reformas constitucionales realizadas entre 2018 y 2024, las más relevantes, en relación con el tema de este artículo, no representaron cambios significativos que sugieran un cambio de paradigma, pese a un contexto político-electoral propicio para ello.<sup>6</sup> La propuesta de reforma constitucional en materia eléctrica de 2022 habría

<sup>5</sup> Si bien el Fondo Minero consideró nuevas condiciones y rentas mineras, esto no implicó modificación del marco jurídico en relación con la explotación de minerales, pues se creó para lidiar con la insuficiencia financiera y de gestión institucional ante los impactos negativos de la minería.

<sup>6</sup> En las elecciones de 2018, el bloque oficialista consiguió la mayoría simple en ambas cámaras, suceso que no ocurría desde 1997. Esto permitió la modificación a leyes ordinarias y una posición favorable para negociar con otros partidos políticos la aprobación de reformas constitucionales. Durante los primeros cuatro años de gobierno se aprobaron 245 cambios a leyes, de los cuales 227 fueron en leyes secundarias y 18 fueron reformas parciales a la CPEUM (DL, 2024). De las reformas constitucionales más relevantes en relación con la

supuesto un vuelco del modelo neoliberal en la materia; sin embargo, fue rechazada en el Congreso de la Unión. Esta iniciativa buscaba derogar la reforma energética de 2013 que abrió la generación de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de hidrocarburos, al sector privado (Gobierno de México, 2013). La propuesta planteaba retomar la rectoría del Estado en la generación eléctrica de, al menos, 50 % del consumo nacional, así como limitar la participación del sector privado en su comercialización.

Ante esta situación, el gobierno federal promovió cambios en la legislación secundaria. Esta estrategia logró reafirmar el papel preponderante de la CFE en la generación de energía; la revisión, renegociación o terminación de contratos de generación de energía con particulares, y la declaración del litio como recurso de “utilidad pública”.

Las primeras cuestiones fueron introducidas en la Ley de la Industria Eléctrica (Cámara de Diputados, 2014). Al priorizar a la Comisión Federal de Electricidad por encima de otras fuentes de generación de energía privadas se marcó un punto de inflexión y un distanciamiento del modelo energético neoliberal. Asimismo, en los artículos transitorios de los decretos de reforma se introdujeron modificaciones que vulneraron las finanzas municipales; por ejemplo, se centralizaron los recursos que integran el patrimonio de los fideicomisos públicos denominados Fondo Metropolitano, Fondo Regional y Fondo Minero para ser concentrados en la Tesorería de la Federación, dando fin a una de las políticas que reconocía la vulnerabilidad local frente a la actividad minera (transitorios décimo tercero y décimo cuarto del decreto de noviembre de 2020).

En lo concerniente al litio, reconocerlo como recurso de “utilidad pública” sirvió de base para reformar el marco jurídico de la Ley Minera en 2023 y renombrarla como Ley de Minería. En esta reforma se presentan rupturas significativas con las posturas neoliberales, particularmente en materia de derechos de propiedad y reconocimiento de lo local, pero declarar al litio recurso estratégico sujeto a explotación exclusiva por el Estado refleja una reorientación hacia un modelo de gestión en el que el gobierno desempeña un papel protagónico.

---

temática que aquí se aborda, se encuentran la prohibición de la condonación y exención de impuestos; la prohibición de las partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; la inclusión de la facultad municipal por formular, aprobar y administrar planes en materia de movilidad y seguridad vial, y la posibilidad de llevar a cabo consultas populares vinculatorias, entre las que se incluye la revocación de mandatos ejecutivos federal y estatales (Cámara de Diputados, 1917). Con ello, el marco constitucional no registró modificaciones sustanciales que apoyasen el discurso posneoliberal expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a derechos de propiedad, la reforma a la Ley Minera introdujo cambios significativos al limitar los derechos del capital privado. Entre las modificaciones destacan la derogación del carácter preferente de la actividad minera sobre cualquier otro uso del suelo; la prohibición del otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, así como en zonas donde se ponga en riesgo a la población o con escasez de agua; la reducción de la duración de las concesiones de 50 a 30 años (aunque prorrogables); la fijación de plazos para la explotación minera, a fin de disminuir la especulación con los espacios concesionados; conferir al Servicio Geológico Mexicano la facultad exclusiva de delimitar las áreas susceptibles de concesión; la inclusión de una contraprestación obligatoria del 5 % de la utilidad neta a pueblos indígenas; y la ampliación de las causales de revocación de una concesión minera, especialmente por riesgos de desequilibrio ecológico.

Respecto al municipio, la nueva ley les reconoce la facultad de emitir autorizaciones relacionadas con la actividad minera, lo que alude a las licencias de uso de suelo y construcción, las cuales deberán sustentarse en estudios técnicos y estar acordes con las definiciones de uso de suelo presentes en los ordenamientos ecológicos territoriales o programas municipales de desarrollo urbano. En este sentido, la reforma es importante para los municipios, pues la facultad de otorgar permisos o autorizaciones representa una fuente potencial de recaudación de ingresos propios que pudieran ser de ayuda en la mitigación de los efectos de la centralización de los recursos del Fondo Minero.

Además, se presenta un importante avance en materia de participación ciudadana, al incluirse la obligación de presentar estudios de impacto social y de realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe cuando los lotes a concesionar estén localizados en territorios de pueblos indígenas o comunidades afromexicanas (artículo 27) (ORT, 2014).

En consonancia, la reforma a la LAN introdujo modificaciones significativas. En particular, estableciendo la prioridad del consumo humano y doméstico del agua, así como la posibilidad de cancelar el agua concesionada para usos industriales (entre los que se encuentra la minería) cuando exista una amenaza a la disponibilidad del recurso (artículo cuarto y capítulo III Bis del Título Segundo). Asimismo, se detallaron las obligaciones de los concesionarios de agua destinados a actividades mineras (capítulo III Bis del Título Sexto); entre éstas destacan el monitoreo de la calidad del agua, la prohibición de usar aguas nacionales para el transporte de materiales provenientes de la operación minera, así como el establecimiento de la vigencia máxima de 30 años de la concesión de agua.

Por último, en la LGEEPA se estableció que la pequeña minería artesanal puede desarrollarse en zonas de amortiguamiento, las que a su vez deberán estar definidas en

el ordenamiento ecológico correspondiente (artículos 46 y 47 Bis). Asimismo, indicó llevar a cabo un programa de cierre de minas y reiteró la prohibición de la minería sobre áreas naturales protegidas.

*Continuidades del marco jurídico-territorial con las prácticas (pos)neoliberales*

La identificación de continuidades del modelo neoliberal en el obradorismo constituye un desafío metodológico más complejo. Por un lado, un análisis exhaustivo de los elementos del marco jurídico que persisten excedería los límites de este trabajo; por otro lado, un aspecto central de este análisis es identificar si las reformas realizadas durante los años de la administración 2018-2024 fortalecieron o debilitaron la capacidad de los municipios para confrontar los intereses del sector minero.

En este sentido, los argumentos presentados aluden a que persisten debilidades estructurales en el ámbito municipal, particularmente en términos de financiamiento, así como de la construcción y operación de instrumentos de planeación territorial. Así, la principal continuidad del marco normativo radica en la persistente omisión en materia de ordenamientos ecológicos y territoriales locales; esta ausencia se observa incluso en aquellas leyes que presentan rupturas con el modelo neoliberal, como la de minería.

La proliferación de iniciativas legislativas ha generado un entramado normativo cada vez más caótico, donde coexisten distintos modelos de planeación (Azuela, 2013). El marco jurídico de la planeación oscila entre una tendencia que minimiza al territorio al considerarlo escenario de un proceso social más amplio, basado en el “desarrollo”, y otra que trata al territorio y sus transformaciones como objeto de la regulación. De modo que la primera tendencia se presenta en legislaciones como la minera y la eléctrica, mientras que la segunda representa la esencia de las legislaciones sobre asentamientos humanos y equilibrio ambiental. Esta dualidad normativa deriva en la continuidad del marco legislativo, ante la dificultad de adoptar una política de desarrollo que integre la constante territorial de manera transversal.

Lo anterior se complejiza aún más al considerar que los instrumentos de planeación territorial local operan en un marco normativo de fragmentación territorial, lo que introduce múltiples escalas y jurisdicciones. Por una parte, la LGAHOTDU sustenta los ordenamientos dirigidos a los centros de población urbanos; por otro lado, la LGEEPA establece los lineamientos y competencias sobre los ordenamientos ecológicos, es decir, lo que no es urbano. En consecuencia, la normativa exhibe una dicotomía territorial entre campo y ciudad, con elementos difícilmente delimitables en la práctica, pero sostenidos por instrumentos distintos, los cuales han devenido en

una especie de divorcio y, hasta cierto punto, en una visión errática de rivalidad en sus campos de actuación.

El paralelismo entre ambas leyes tiene su origen en la coyuntura neoliberal de la década de 1990 cuando la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) opacó las atribuciones de planeación municipal de los asentamientos humanos, dando lugar a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, hoy Semarnat). De modo que la separación institucional de sus funciones entre las dependencias gubernamentales creó un marco de la planeación territorial integral —particularmente para los municipios— fatigosamente operable y financiable, favoreciendo la omisión de los instrumentos de planeación y la consolidación de un marco normativo que ha privilegiado los preceptos neoliberales.

Si bien cobró importancia una política reactiva y sectorial, centralizada en la Subsecretaría de Impacto Ambiental de la Semarnat, ésta se basó en la evaluación de impactos ambientales a solicitud de particulares, en lugar de promover una planeación y evaluación integral del territorio. Paralelamente, la centralización, exemplificada por la eliminación de los fideicomisos públicos, entre los que se encontraba el Fondo Minero, ha socavado el acuerdo de justicia social establecido en el periodo neoliberal. Es decir, el gobierno federal ha centralizado el control sobre los recursos financieros, limitando significativamente la autonomía financiera municipal y, por ende, debilitando su capacidad de gestión.

#### CONCLUSIONES: DEL NEOLIBERALISMO AL POSNEOLIBERALISMO COLABORACIONISTA

Las reformas impulsadas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador apuntan a una ruptura parcial con el modelo neoliberal. Los cambios analizados en este artículo constituyen indicios de que el obradorismo podría inscribirse en la pauta “colaboracionista” del posneoliberalismo. Este modelo propone una continuidad selectiva con el neoliberalismo, reconociendo sus avances económicos, pero buscando atenuar sus consecuencias sociales más adversas. En este sentido, se identificaron virajes normativos significativos en dirección de la recuperación de la rectoría del Estado en sectores considerados estratégicos, como el energético. Además, se encontró que el alcance del viraje al posneoliberalismo estuvo condicionado por la dinámica legislativa de las reformas.

Se identificó que la política energética se endureció frente a la actividad minera, pero continuó otorgando trato preferencial al capital minero. El análisis reveló que las transformaciones normativas buscaron fortalecer la protección ambiental y la participa-

ción ciudadana de pueblos indígenas y afromexicanos, pero se eliminó la participación directa del municipio en el usufructo de la renta minera con la desaparición del Fondo Minero y se omitió la participación de los ayuntamientos en la definición de los usos del suelo.

En este sentido, destaca la atención la desatención hacia la gobernanza municipal en un contexto de intereses mineros. La reforma a la Ley de Minería omitió la existencia de instrumentos de ordenamiento territorial a nivel local que regulen el uso de suelo superficial; esta omisión implica la existencia de condiciones de posibilidad para un conflicto normativo sobre los permisos para la explotación del subsuelo otorgados a nivel federal, ya que éstos podrían autorizar actividades incompatibles con la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial local.

Ahora bien, persisten elementos que contribuyen a perpetuar la lógica neoliberal. Entre éstos se encuentra la falta de integración de un marco normativo coherente entre las leyes generales de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que impide una planificación territorial integral. En este sentido, la fragmentación y contradicción entre las leyes sectoriales y los instrumentos de planeación territorial continúan siendo un obstáculo para una política de desarrollo sostenible e integrada. En consecuencia, imperan instrumentos reactivos y centralizados como únicos reguladores del impacto de las distintas actividades sobre el territorio. Asimismo, la centralización del Fondo Minero en la Tesorería de la Federación ha derivado en una drástica reducción de la participación municipal en la renta minera. Esta situación podría contribuir al deterioro material de las condiciones socioeconómicas locales, agravado por los impactos ambientales negativos inherentes a la actividad extractiva.

Los hallazgos de este artículo ponen de manifiesto la urgencia de fortalecer el papel de los municipios en la gestión territorial en el marco de una política de desarrollo que considere el territorio de manera transversal y que integre la dimensión social, ambiental y económica. En este sentido, la agenda de intervención en el tema debe contemplar una serie de acciones orientadas a actualizar el marco normativo vigente que confronte el modelo basado en el racionalismo individual y favorezca un nuevo institucionalismo sobre la política territorial; reorganizar el esquema de recursos financieros y técnicos municipales necesarios para fortalecer sus capacidades de planeación y regulación territorial, así como su autosuficiencia financiera; y fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior con el fin de poner en práctica una gobernanza local donde el municipio pueda desempeñar un papel más activo en la gestión de sus territorios y en la defensa de los intereses de sus comunidades.

**AGRADECIMIENTOS**

Este artículo fue posible gracias al apoyo de la beca aportada por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación para cursar el programa de doctorado en ciencias sociales de El Colegio de Sonora. Se agradece a todas las personas que compartieron sus datos, experiencia y apoyo para el desarrollo de este documento.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana, en M. T. Sánchez, G. Bocco y J. M. Casado (coords.), *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Instituto de Geografía, UNAM.
- Bolívar, R. (2013). El lopezobradorismo: la construcción de un movimiento social y político, *El Cotidiano*, (178), pp. 81-92. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32527006011>
- Bolívar, R. (2014). Morena: el partido del lopezobradorismo, *Polis*, 10(2), pp. 71-103. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v10n2/v10n2a4.pdf>
- Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras, *Política y Sociedad*, 47(3), pp. 165-186.
- Cámara de Diputados (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reforma publicada en el DOF, 24 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados (1981). *Ley Federal de Derechos*, reforma publicada en el DOF, 13 de noviembre de 2023. <https://www.diput1992aados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf>
- Cámara de Diputados (1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, reforma publicada en el DOF, 24 de enero de 2024, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>
- Cámara de Diputados (1992). *Ley Minera*, reforma publicada en el DOF, 11 de agosto de 2014, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMin.pdf>
- Cámara de Diputados (1993). *Ley de Inversión Extranjera*, reforma publicada en el DOF, 15 de junio de 2018, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44\\_150618.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/44_150618.pdf)
- Cámara de Diputados (2014). *Ley de la Industria Eléctrica*, reforma publicada en el DOF, 11 de mayo de 2022. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec.pdf>
- Cámara de Diputados (2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, reforma publicada en el DOF, 1 de junio de 2021, [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)
- Centeno, R. (2021). López Obrador o la izquierda que no es, *Foro Internacional*, LXI(1), pp. 163-207. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i1.2716>

- Davies, W. y Gane, N. (2021). Post-neoliberalism? An introduction, *Theory, Culture & Society*, 38(6), pp. 3-28. <https://doi.org/10.1177/02632764211036722>
- Delgado, R. y Del Pozo, R. (2001). Minería, Estado y gran capital en México, *Economía y Sociedad*, (16), pp. 105-127.
- Dirección General de Minas (2018). *Secretaría de Economía*.
- Directorio Legislativo (DL) (2022). *Balance legislativo México. Análisis del trabajo del Congreso de México entre 2018 y 2022*. <https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2023/01/Balance-legislativo-M%C3%A9xico-2018-2022-compressed.pdf>
- Directorio Legislativo (DL) (2024). *Balance Legislativo México, 2022-2023*. <https://directoriolegislativo.org/es/informes/balance-legislativo-mexico-2022-2023/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) México y De Montfort University (2019). *Conversando con Goliat: participación, movilización y represión en torno a conflictos neoextractivistas y ambientales*, Flacso / De Montfort University.
- Gobierno de México (2013). *Reforma energética, resumen ejecutivo*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen\\_de\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica11\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf)
- Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- González, J. H. y Figueroa, C. (2019). Los gobiernos progresistas en América Latina. El debate sobre su naturaleza y eclipse, *Papeles de Trabajo*, (38), pp. 63-91. <https://doi.org/10.35305/revista.v0i38.26>
- Gustafsson, M. y Scurrah, M. (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119, pp. 133-144. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.002>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press.
- McCarthy, K. y Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism, *Geoforum*, 35(3), pp. 275-283. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003>
- Medina, L. (2006). *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas. Documentos de trabajo*, CIDE, (41), pp. 1-45.
- Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) (2022). *Conflictos mineros en México*, 28 de mayo. [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/conflicto/lista/02024200?page=6&sort=inicio+conflicto](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/conflicto/lista/02024200?page=6&sort=inicio+conflicto)
- Organización Internacional del Trabajo (oIT) (2014). *Convenio Núm. 169 de la oIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Reyna, O. (2009). *Arenas políticas y conflicto socioambiental en el caso Minera San Xavier en Cerro de San Pedro*, Tesis de maestría, El Colegio de San Luis, A.C.

- Romero, D. (2018). *El ejercicio del poder en Mazapil, Zacatecas. Territorio y gubernamentalidad trasnacional de Peñasquito-Goldcorp*, Tesis de maestría, Instituto Dr. José María Luis Mora.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2023). *Dictamen Diagnóstico Ambiental Río Sonora*. <https://www.gob.mx/semarnat/documentos/dictamen-diagnostico-ambiental-rio-sonora?state=published>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2024). *Ordenamientos Ecológicos Expedidos*. <https://www.semarnat.gob.mx/gobmx/ordenamiento.html>
- Stolowicz, B. (2018). El “progresismo posneoliberal” en la estrategia del capital para América Latina, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (86), pp. 105-127. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/7/6>
- Zapata, F. (2016). *Ideología y política en América Latina*, 2<sup>a</sup> ed., El Colegio de México.

#### SEMLANZAS

Luis Fernando Puebla Corella. Candidato a doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Sonora. Profesor de asignatura del Departamento de Arquitectura y Diseño de la Universidad de Sonora y consultor en Desarrollo Urbano y Regional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6723-9217>. Correo electrónico: lpuebla@colson.edu.mx

Liz Ileana Rodríguez Gámez. Doctora en Geografía por la Universidad de Arizona, Estados Unidos. Profesora-investigadora de El Colegio de Sonora y profesora de asignatura del Departamento de Economía de la Universidad de Sonora. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4684-9531>. Correo electrónico: lrodriguez@colson.edu.mx