

I. ¿En dónde estamos?

El Sistema Urbano Nacional y el Desarrollo Regional

El contexto internacional	21
El entorno nacional	26
Federalismo y descentralización	26
Planeación Estratégica y Política Regional	27
El sector desarrollo urbano y regional	27
Nuevos paradigmas del desarrollo	30
El desarrollo territorial	30
Lineamientos para una política de desarrollo territorial	33
Los retos	
El reto de la Ordenación del Territorio: abatir la desigualdad regional	35
Las transiciones demográfica y económica en México: los retos territoriales del desarrollo	35
Crecimiento económico y crecimiento demográfico	38
Concentración urbana y generación de empleo	42
Movimientos migratorios y concentración demográfica	43
Distribución territorial del ingreso	45
El reto del desarrollo urbano y regional: instrumentar la sinergia región-ciudad	48
El proceso de urbanización en México	48
Infraestructura y servicios en las ciudades	50
Calidad de la vivienda urbana	53
Administración urbana	54
Las nuevas dinámicas espaciales y recientes mutaciones territoriales	57
Descripción del sistema urbano nacional	58
Nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional	61
El reto de la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda	65
Requerimientos de suelo para el desarrollo de las ciudades	65
Requerimientos de suelo para vivienda	68
La expansión de la ciudad	72
El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos	75
Los orígenes naturales de la vulnerabilidad en México	75
La influencia humana en la vulnerabilidad	76
Acciones de atención y prevención de desastres	76



I. ¿En dónde estamos?



El Sistema Urbano Nacional y el Desarrollo Regional

El contexto internacional

A principios de este siglo XXI, la relación de México con las principales regiones económicas del mundo es mucho más amplia, intensa e interdependiente que hace sólo unos lustros. México es la undécima nación más poblada del orbe y se ubica entre los 15 primeros países por el tamaño de su producción industrial; hace frontera, al norte, con la economía más poderosa del mundo, con la que mantiene un intenso intercambio económico, político y humano; mientras que al sur sostiene una relación fronteriza con Guatemala y Belice. Asimismo, cuenta con más de 11 mil kilómetros de costa en sus litorales, los cuales se convierten en las puertas del país hacia los países de la Cuenca del Pacífico, por un lado, y de la Cuenca del Atlántico, por el otro. Además, es una de las naciones que ha logrado una mayor apertura económica para realizar transacciones comerciales y financieras internacionales, y con mayor número de acuerdos comerciales firmados (con 32 países de tres continentes). La relación de México con el mundo constituye, por todo ello, un potencial para generar nuevas oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas que enriquezcan el horizonte de desarrollo de los mexicanos.

La relación de México con el mundo constituye un potencial para generar nuevas oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas que enriquezcan el horizonte de desarrollo de los mexicanos.



Relaciones México-EUA: vínculo urbano transfronterizo

La vinculación más importante de México con el exterior se da de manera natural con los Estados Unidos de América, país con el que compartimos más de 3,000 kilómetros de frontera. Esta vecindad ha generado una relación continua, de casi dos siglos, en muchas ocasiones difícil, y que en los últimos años se ha intensificado y diversificado notablemente.

La extensa frontera común genera una estrecha relación binacional urbana en un conjunto de más de 10 pares de ciudades vecinas. El crecimiento de esta relación binacional urbana ha provocado la generación de 4 conglomerados urbanos bien definidos, con una extensa influencia regional hacia el interior de ambos países. Por ejemplo, Tijuana, Tecate, Mexicali, Ensenada y San Luis Río Colorado se integran funcionalmente con las ciudades norteamericanas del Valle Imperial y de San Diego, y se vinculan incluso con la ciudad de Los Ángeles. De manera similar ocurre con Ciudad Juárez, en México, y El Paso, en EEUU, que tienen importantes enlaces con Chihuahua y San Antonio; entre Nuevo Laredo y Laredo que se vinculan, respectiva y recíprocamente, con Monterrey y con San Antonio; y entre Matamoros y Brownsville con Houston, ciudad esta última con la que Monterrey mantiene una estrecha competencia por la atracción de mercados y de capitales.

Las implicaciones y alcances que presenta hoy en día el desarrollo urbano fronterizo en las relaciones México-Estados Unidos, es de tal magnitud que constituye un tema prioritario en la agenda anual de la Comisión Binacional a nivel ministerial.

México es el único país que tiene acuerdos comerciales con los cuatro bloques geoeconómicos más importantes del mundo, los cuales están representados por: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), el Acuerdo de Naciones de la Cuenca del Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y los acuerdos comerciales con América Latina y el Mercosur, los que colocan a nuestro país en una ubicación geográfica estratégica. Será necesario visualizar las regiones mexicanas que se identificarán mayormente con cada uno de estos procesos de integración internacional.

Para lograr que las relaciones internacionales operen a favor del crecimiento económico y el desarrollo nacional es necesario fortalecer el mercado interno y actuar decididamente para mejorar las condiciones de vida de la población. En el cumplimiento de estos objetivos las ciudades juegan un rol estratégico: en ellas residen poco más de 63 millones de mexicanos y concentran la mayoría de los activos productivos, culturales y sociales del país; además representan, por sí mismas, el factor de producción más importante de la nación, mismo que se encuentra en continuo crecimiento y que es producto del esfuerzo y el ahorro de millones de personas a lo largo de muchos años.

Las ciudades de México son el principal espacio de interacción del país con el mundo. De las condiciones de bienestar y competitividad que en ellas se generen depende, en gran medida, que se logre el crecimiento económico y el desarrollo social, científico y cultural del país. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las ciudades son las generadoras del desarrollo de las naciones. Hoy, la mitad de la población mundial habita en ciudades y en sólo 20 años se ha triplicado el número de megaciudades con más de 10 millones de habitantes, al pasar de 6 en 1980 a 19 en el 2000; para el año 2010 se estima que este número crezca a 21. En su informe más reciente sobre ciudades, el organismo sostiene que: «En un sentido real, el mundo está completamente urbanizado, y este campo de fuerza tiene el poder

Las ciudades de México son el principal espacio de interacción del país con el mundo. De las condiciones de bienestar y competitividad que en ellas se generen depende, en gran medida, que se logre el crecimiento económico y el desarrollo social, científico y cultural del país.

de conectar a todos los lugares y a todas las personas en una unidad productiva en constante adaptación... Para bien o para mal, el desarrollo de las sociedades contemporáneas dependerá en gran medida de la comprensión y de la administración del crecimiento de las ciudades.» Por ello, y reconociendo que el proceso de urbanización en el país ha sido muy acelerado y que ha generado nuevos y graves problemas de bienestar, desarrollo social, seguridad y convivencia familiar y comunitaria, entre otros, México participa activamente en las acciones del Centro Hábitat de la ONU para la implementación, evaluación y seguimiento de la Agenda Hábitat II. Esta Agenda fue suscrita por todos los países que asistieron en 1996 a la Segunda Conferencia Mundial de Hábitat (Hábitat II), así como en la Conferencia Hábitat 96+5, realizada en Nueva York el pasado mes de junio del 2001, y cuyos objetivos son el de garantizar a todos los seres humanos una vivienda adecuada y el de convertir a los asentamientos humanos en escenarios más seguros, salubres, habitables, equitativos, sustentables y productivos.

El reto central en el siglo XXI es lograr que los procesos simultáneos de urbanización e internacionalización favorezcan a todas las personas del mundo. Ambos factores tienen una relación estrecha: las características de las ciudades contribuyen a dar forma y a promover la internacionalización, mientras que las fuerzas globales se centran en las ciudades. En ellas se provee la infraestructura y la mano de obra que requiere la internacionalización, así como las ideas innovadoras que resultan de las intensas actividades urbanas. El impacto de la internacionalización, por su parte, se agudiza profundamente en las ciudades, al cambiar la estructura del empleo y su composición demográfica, y las ha colocado en un marco altamente competitivo de uniones y redes inter-ciudades.

Es por ello que en un mundo cada vez más competitivo, los espacios urbanos y las regiones económicas se han convertido en un elemento clave. Las regiones y ciudades más competitivas son las que enfrentan en forma efectiva el reto de internacionalizarse, porque aprovechan mejor su ventaja en cuanto a crecimiento, empleo, organización institucional, tecnología, conocimiento e información.

Las economías de integración, la capacidad de los recursos humanos, el desarrollo de las telecomunicaciones y niveles adecuados de infraestructura, así como la ubicación geoestratégica y otros aspectos como la normatividad existente y la estabilidad política y social de una ciudad, región o país, son cada vez más valorados como los factores centrales que definen la competitividad de un lugar respecto a otro.

De acuerdo con este contexto internacional, el PNDU-OT, se propone llevar a cabo las tareas necesarias para maximizar la eficiencia económica del territorio; garantizar su cohesión política, social y cultural; e integrar la sinergia entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad. Entendemos por sustentabilidad, el responder a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades y aspiraciones.

De esta manera, mediante la formulación del PNDU-OT, México satisface cabalmente los postulados que se han declarado, con el aval del país, en los dos foros internacionales más recientes e importantes sobre asentamientos humanos: Hábitat 96+5 (2001) y el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos humanos de la CEPAL (2000).

«En un sentido real, el mundo está completamente urbanizado, y este campo de fuerza tiene el poder de conectar a todos los lugares y a todas las personas en una unidad productiva en constante adaptación... Para bien o para mal, el desarrollo de las sociedades contemporáneas dependerá en gran medida de la comprensión y de la administración del crecimiento de las ciudades.»

Las economías de integración, la capacidad de los recursos humanos, el desarrollo de las telecomunicaciones y niveles adecuados de infraestructura, así como la ubicación geoestratégica y otros aspectos como la normatividad existente y la estabilidad política y social de una ciudad, región o país, son cada vez más valorados como los factores centrales que definen la competitividad de un lugar respecto a otro.

El PNDU-OT, se propone llevar a cabo las tareas necesarias para maximizar la eficiencia económica del territorio; garantizar su cohesión política, social y cultural; e integrar la sinergia entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad.



HÁBITAT 96+5: erradicar la pobreza alentando políticas urbanas

Los principios de la Agenda Hábitat fueron ratificados durante la Conferencia Hábitat 96+5, en la que se acordó continuar construyendo el marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros.

Se emitió la *Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio*, la cual contiene, entre sus puntos básicos: erradicar la pobreza por medio de alentar políticas urbanas, culturales, socioeconómicas y financieras que permitan a las familias y a sus integrantes la plena integración a condiciones de desarrollo; aumentar la sensibilización de la población con respecto a los retos y soluciones de los asentamientos humanos; facultar a las autoridades locales y a las organizaciones sociales, con base en el régimen jurídico, para desempeñar un papel más eficaz en la provisión de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; llevar a cabo una descentralización eficaz, cuando proceda, de responsabilidades; gestiones en materia de políticas; facultades para la adopción de decisiones; recursos suficientes, e incluso, cuando sea posible, otorgar facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales, mediante la participación y la democracia locales, así como mediante la cooperación y la asociación internacionales.

En dicha declaración se insta a las autoridades de las áreas metropolitanas a elaborar mecanismos y a fomentar, según proceda, instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, de planificación y de coordinación, con el fin de lograr ciudades más equitativas, ordenadas y funcionales; crear capacidades y redes que permitan a todos los asociados desempeñar un papel eficaz en la oferta de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos; consolidar instituciones públicas sólidas y responsables capaces de proporcionar un marco eficaz en el que todas las personas tengan acceso a los servicios básicos; fortalecer el papel de las comunidades; mejorar las capacidades de prevención, preparación, mitigación y respuesta con el fin de reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos con respecto a los desastres naturales y artificiales y aplicar programas eficaces después de los desastres en los asentamientos humanos afectados.

En la declaración citada, se establece una serie de compromisos para fortalecer los mecanismos financieros existentes y para determinar y elaborar enfoques innovadores adecuados para financiar el desarrollo de vivienda y de asentamientos humanos a todos los niveles; también, se considera que la aplicación del Programa de Hábitat y el logro del desarrollo sostenible están íntimamente vinculados y son interdependientes. Además, se resuelve intensificar los esfuerzos para garantizar una gestión de las ciudades y de otros asentamientos humanos transparente, responsable, justa, efectiva y eficaz; se concerta un compromiso para intensificar y mejorar las prácticas de planificación y gestión del desarrollo sostenible, así como para fomentar pautas de producción y consumo sostenibles en los asentamientos humanos de todos los países; y, por último, se reafirma el compromiso para la cooperación internacional a todos los niveles.

CEPAL: transformación productiva con equidad

México ha participado activamente en los foros internacionales y regionales de la CEPAL. Destaca la participación en la elaboración del *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*, el cual reflejó un cambio en la percepción de los problemas de las ciudades y asentamientos humanos registrados en décadas pasadas.

El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos promovido por la CEPAL representa para México y el resto de los países latinoamericanos la necesidad de renovar los compromisos sobre la base de los nuevos desafíos del escenario regional, tales como: la modernización institucional para la gestión territorial, urbana y habitacional, incluidos los marcos regulatorios e instrumentos financieros; el ordenamiento territorial; políticas de uso del suelo; políticas de descentralización; participación ciudadana; e integración social y equidad de género.

Durante el XXVIII período de sesiones de la CEPAL (Ciudad de México, abril del 2000), se coincidió en que, con el inicio de una nueva década y un nuevo siglo, los temas de equidad, desarrollo y ciudadanía, constituyen los retos principales para la consolidación del desarrollo sostenible.

Asimismo, durante el XXV período extraordinario de la Asamblea General del organismo, realizada en la ciudad de Nueva York del 6 al 8 de junio de 2001, se estableció lo siguiente: "Dado el importante papel que hoy desempeñan las ciudades y territorios como promotores del desarrollo económico y la reciproca influencia que éste, a su vez, ha ejercido y continuará ejerciendo en la configuración de los asentamientos, es necesario reforzar, a todo nivel, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat. Las ciudades del mundo se preparan hoy para concentrar la innovación y el poder de decisión, ofrecer los mejores y más avanzados servicios, enlaces y comunicaciones, y proveer recursos humanos calificados, como medios para atraer las actividades económicas

En América Latina y el Caribe, las tendencias de la distribución espacial de la población durante las últimas décadas favorecieron la concentración de actividades y de población, así como la disparidad de las potencialidades de desarrollo dentro de territorios y ciudades. Si bien en muchos países estas tendencias se han atenuado a causa de factores demográficos y económicos, entre otros, la urbanización y la metropolización siguen siendo rasgos predominantes de la ocupación del territorio en América Latina y el Caribe. Conscientes de que este hecho puede constituir un factor potencial de desarrollo, los gobiernos de la región, conjuntamente con los gobiernos locales y el sector privado, acuerdan poner en práctica medidas para lograr en el futuro un mayor equilibrio en la distribución de las oportunidades de progreso económico, social y ambiental, así como para desarrollar las ventajas comparativas de sus ciudades".

El entorno nacional

“...las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas, constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización.”

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) reconoce que “las regiones y ciudades de México no son un mero soporte físico de personas y empresas, constituyen un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales, así como el desarrollo económico debe hacerlo con el proceso de urbanización”. La función de las ciudades, desde una perspectiva estratégica del desarrollo nacional es, por ello, doble: por un lado, constituyen el soporte material y organizacional de las actividades productivas, sociales y culturales de la sociedad y, por el otro, son el espacio a través del cual se puede contribuir mayormente a incorporar al desarrollo a vastas regiones del país que se encuentran en condiciones de marginación y pobreza.

Federalismo y descentralización

En México se viven situaciones de fuertes contrastes, sobre todo en materia de desarrollo económico y social, que son resultado, entre otros factores, de la falta de políticas explícitas de desarrollo regional. Por ello, la presente administración se ha propuesto en el PND «fortalecer el federalismo para responder a la demanda social de una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y cobertura de los servicios públicos. Este gobierno también facilitará que cada región sea la principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido, promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones específicas, y que sean congruentes con los procesos de desconcentración económica, política y social que vive nuestro país».

Los retos que se presentan requieren del fortalecimiento del Pacto Federal que, desde los ámbitos hacendario, ejecutivo y presupuestal habilite a cada orden de gobierno para atender con acierto y con eficacia las múltiples demandas que la situación les genera.

Los retos que se presentan requieren del fortalecimiento del Pacto Federal que, desde los ámbitos hacendario, ejecutivo y presupuestal habilite a cada orden de gobierno para atender con acierto y con eficacia las múltiples demandas que la situación les genera. El reto que reconoce el PND es claro: “Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad deben quedar en manos de las entidades federativas y de los municipios para llegar a un nuevo Pacto Federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en la calidad de vida”. Las acciones de descentralización, si bien han logrado importantes avances en los sectores de educación, salud y seguridad pública, aún requieren de mayores impulsos, sobre todo en materia de planeación y desarrollo urbano, por medio del fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales y la actualización de los marcos jurídico y operativo del sistema.

Apoyar en la conducción de esta estrategia de fortalecimiento del Federalismo en México es una de las misiones centrales del PNDU-OT, el cual abre un espacio programático para integrar las necesidades y aspiraciones locales con el proyecto nacional de desarrollo.

Planeación Estratégica y Política Regional

La creación de una Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional en la Presidencia de la República es un hecho de gran importancia en el contexto de la Administración Pública Federal. La misión de esta oficina es articular una política regional en el contexto de la acción intersecretarial y del fortalecimiento del Federalismo. El PNDU-OT se propone coadyuvar en esta misión, dando énfasis a la visión del desarrollo regional a través de la ordenación del territorio: las ciudades y las regiones deben funcionar en sinergia, y no es posible disociar estos dos ámbitos territoriales de actuación.

El sector desarrollo urbano y regional

■ Etapas institucionales

Las políticas territoriales en México han experimentado un cambio de enfoque y énfasis con la evolución del país. A pesar de que la historia de la aplicación de políticas urbanas y regionales inicia a partir de 1915, a lo largo del siglo XX dichas políticas no lograron establecer un hilo conductor que orientara a las siguientes generaciones para una adecuada administración integral del territorio nacional.

El periodo de 1915 al 2000 se caracterizó por un desarrollo urbano y regional institucional sostenido, pero no estratégico, el cual dividimos en 4 etapas:

En la primera etapa, que comprende de 1915 a 1940, destacaron las políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las cuales sobresalieron la promulgación de la Ley de la Reforma Agraria de 1915 y, sobre todo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta última dio origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y, en consecuencia, la construcción de grandes obras de infraestructura. Estas políticas sentaron las bases para el proceso creciente de industrialización, motivando la concentración en la Ciudad de México.

En la segunda etapa, de 1940 a 1976, se identificó una función prioritaria para el Estado: impulsar el crecimiento económico de México. En dicho momento no se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país. Surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas a nivel nacional (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y a la administración territorial, adecuadas al modelo de sustitución de importaciones. En esta etapa se favoreció la industrialización de la capital del país, a través de políticas excesivamente sectoriales y aisladas. Con la creación de Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946, se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación territorial con beneficios locales.

En la tercera etapa, de 1976 a 1988, se inició la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, un sector específico que apoyaba la descentralización y desconcentración de la Zona Metropolitana del Valle de México. Con la Ley General de Asentamientos Humanos, aprobada ese mismo año, se establecieron las bases para la institucionalización del sector del desarrollo urbano y regional y, si bien no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio, se visualizó la necesidad, por parte del Estado, de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo. Surgió la planificación coordinada con los tres órdenes de gobierno en cuanto a las políticas crediticias, fiscales y las relativas a este nuevo sector del desarrollo urbano y regional.

No obstante la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y el establecimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional. La falta de una visión integral y de la articulación intersectorial provocó que no se logaran los efectos positivos regionales y nacionales esperados.

Durante la cuarta etapa, de 1988 al 2000, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América; 50 artículos constitucionales fueron modificados para lograr dicho objetivo, entre ellos el 27 y el 115.

Se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo, nuevamente se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional, y los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente en actuaciones sectoriales. En este periodo las nuevas reformas al artículo 115 constitucional otorgaron a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano, lo cual promovió la descentralización de manera acelerada.

■ Las funciones y atribuciones

La competencia de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de desarrollo urbano y regional y ordenación del territorio se enmarca en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De acuerdo con esta ley, las funciones y atribuciones de la Secretaría en la materia son las siguientes:

En materia de ordenación del territorio

Proponer las políticas generales de ordenación del territorio de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, así como proyectar la ordenación del territorio de los centros de población y la distribución de la población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, o bien proponer a las autoridades estatales la fundación de centros de población.

Promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos de planeación regional que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera.

Asimismo, le corresponde formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenación del territorio de los asentamientos humanos, y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

En materia de desarrollo urbano y regional

Deberá coordinar la elaboración, operación, seguimiento, evaluación, revisión y actualización del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como vigilar su cumplimiento, estableciendo los programas específicos y proyectos derivados del mismo.

Como una de las funciones, en relación a zonas metropolitanas, deberá proponer la celebración de convenios entre la Federación y los estados, con la participación de los municipios correspondientes, para el establecimiento de zonas conurbadas, así como participar conforme a la competencia del Gobierno Federal, en las comisiones de conurbación respectivas y en la formulación y ejecución de los programas de ordenación de dichas zonas.

En materia de planeación regional de las zonas metropolitanas y de los centros de población, deberá promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población que así lo requieran.

En materia de suelo y reservas territoriales

A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda a nivel nacional.

También es atribución de la SEDESOL, elaborar y difundir el inventario de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, las entidades federativas, los municipios y los sectores social y privado; así como determinar, en coordinación con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales correspondientes, los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como las acciones e inversiones respectivas.

Nuevos paradigmas del desarrollo

El desarrollo territorial

La necesidad de definir una visión estratégica del desarrollo en el nuevo entorno nacional e internacional, ha generado un replanteamiento de los enfoques y métodos de la ciencia regional. Este nuevo enfoque se ha traducido en un amplio debate a nivel internacional, tanto en las esferas académicas e institucionales como en el sector privado y en las agencias de desarrollo mundial. El debate se presenta en el contexto de: ¿Cómo interpretar las nuevas realidades? y, por supuesto, ¿Cómo actuar sobre ellas? Lo anterior supone un debate sobre lo “territorial”.

Se busca lograr una transformación acelerada del espacio y una rápida transferencia de recursos de las actividades económicas que declinan hacia aquellas que emergen, mediante el impulso a la movilidad de la fuerza de trabajo, la apertura y transparencia de los mercados y la igualdad en el trato fiscal.

Hoy en día este debate gravita alrededor de las preguntas: ¿Bajo qué condiciones puede el mercado ordenar el patrón de aglomeración y generar un patrón de ciudades que maximice los beneficios y minimice los aspectos negativos de la concentración?; por otra parte, ¿se busca apoyar únicamente el desarrollo de las regiones más competitivas o su contraparte, las más deprimidas? O, por el contrario ¿se busca establecer un nivel de servicios homogéneo para todo el territorio? ¿Existe el equilibrio regional?

En el seno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las actuales políticas de desarrollo territorial enfatizan un enfoque de mercado y plantean que toda intervención de gobierno debe estar plenamente justificada. Se busca lograr una transformación acelerada del espacio y una rápida transferencia de recursos de las actividades económicas que declinan hacia aquellas que emergen, mediante el impulso a la movilidad de la fuerza de trabajo, la apertura y transparencia de los mercados y la igualdad en el trato fiscal.

Los sistemas territoriales se desenvuelven en un escenario cada día más complejo y más incierto. Los centros de toma de decisiones se enfrentan a una mayor interdependencia entre factores, inestabilidad en el comportamiento de múltiples actores y a patrones de producción y consumo en constante transformación.

Los sistemas territoriales se desenvuelven en un escenario cada día más complejo y más incierto. Los centros de toma de decisiones se enfrentan a una mayor interdependencia entre factores, inestabilidad en el comportamiento de múltiples actores y a patrones de producción y consumo en constante transformación.

De acuerdo con los nuevos paradigmas en el campo de la planeación, los modelos actuales han pasado de la “racionalidad sustantiva” a la “racionalidad procesal”, donde la incertidumbre se asume como condición normal y donde los modelos para la toma de decisiones se apoyan en esquemas asociativos, flexibles e iterativos, basados en el seguimiento, la evaluación y el consenso de la comunidad.

Una breve reseña de los enfoques redistributivos en el período 1970-1990.

La revisión comparativa de políticas territoriales entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) permite establecer que los mecanismos redistributivos, que implican la asistencia directa a empresas o a actividades económicas que están en declinación, y el enfoque tecnocrático, que enfatiza los grandes proyectos infraestructurales, han logrado resultados pobres y, en muchos casos, se han enfrentado a un callejón sin salida.

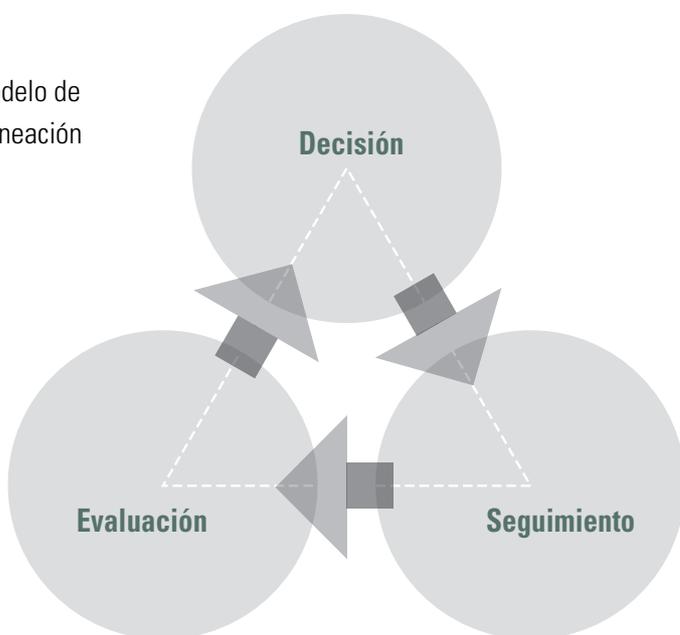
Se ha demostrado que mecanismos redistributivos constreñidos a un ámbito local o regional motivan la salida de contribuyentes que aportan y la llegada de nuevos pobres, lo que provoca un efecto paradójico de empobrecimiento en la localidad o en la región. Como alternativa para la solidaridad fiscal local, se considera que los mecanismos compensatorios basados en el reconocimiento de externalidades positivas y negativas son no solamente más eficaces, sino también más equitativos.

Los polos y centros de crecimiento que se establecieron con base en los modelos de François Perroux y otros autores no han demostrado su capacidad para reducir la pobreza, ni para lograr el desarrollo autosostenido de regiones deprimidas y, contrariamente a los supuestos de la teoría, en lugar de difundir sus efectos río arriba y río abajo en la cadena de producción hasta llegar a los mercados, estos desarrollos se han convertido en enclaves o islas de desarrollo y drenes de recursos regionales.

La teoría del polo de desarrollo suponía la existencia de condiciones iniciales, como capacidad institucional, mercados localizados y actividad industrial dinámica, no presentes en regiones atrasadas; además las estrategias de implementación se basaron en un modelo de arriba hacia abajo que originó intervenciones de gran escala intensivas en capital, ignorando por completo el origen no económico de la pobreza y el motivo del retraso regional.

Los fracasos resultantes de la aplicación de modelos arriba-abajo, así como su escasa vinculación con los proyectos a mayor escala a nivel regional y nacional, han motivado la búsqueda de nuevas vías de planeación que integren las diferentes escalas de actuación en un solo marco lógico de evaluación y definición de estrategias. Entre estas nuevas vías se encuentran las que persiguen impulsar las iniciativas que se originan desde abajo, enfatizando el fortalecimiento de la capacidad local alrededor de los objetivos y aspiraciones de los residentes.

●
Modelo de
Planeación



La administración eficiente del territorio es, en la actualidad, una de las principales ventajas competitivas de las naciones.

En otro campo, la influencia de las características del territorio sobre el desarrollo económico, más allá de las tradicionales ventajas comparativas basadas en la dotación natural de recursos, ha sido nuevamente reconocida en las recientes teorías de la geografía económica. Así, por ejemplo, se establece que el territorio, su dotación de recursos, su morfología y, muy especialmente, su administración, son factores determinantes del crecimiento. La administración eficiente del territorio es, en la actualidad, una de las principales ventajas competitivas de las naciones. Anteriormente se consideraba que una economía sana era la mejor herramienta para revitalizar nuestras ciudades; hoy en día esa posición ha cambiado y se establece que una economía urbana sana es uno de los factores determinantes del crecimiento nacional.

Otro cambio en la visión tradicional tiene su origen en la explosión de la llamada Globalización. En mercados aislados, donde la distancia cobija y protege la actividad local, las dicotomías “centro-periferia” o “área desarrollada-área deprimida” tienen un significado muy distinto al que tienen bajo un mercado global abierto e interdependiente. Bajo el nuevo esquema de competencia mundial, también las áreas más desarrolladas de una nación deben enfrentar un continuo proceso de modernización y cambio; de no hacerlo, corren el riesgo de estancarse, lo que acarrearía severas consecuencias negativas para todo el país. Lo anterior conduce a cuestionar la racionalidad de las políticas que únicamente apoyan a las áreas débiles.

El vínculo entre el ámbito internacional y el local es cada día más fuerte; al mismo tiempo, de manera paradójica, cada día es más débil la articulación entre la localidad y su entorno inmediato. Las políticas territoriales deben hacer frente al riesgo a la integridad regional y nacional que presupone este fenómeno.

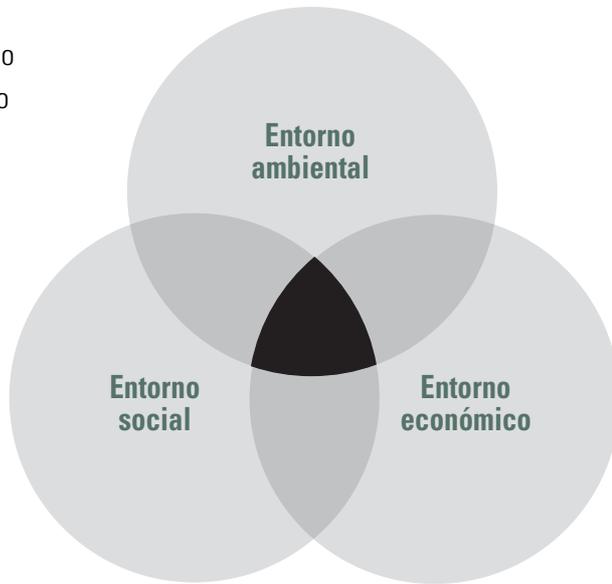
Por otra parte, la especialización tiene un efecto profundo sobre las relaciones interregionales en el país. El vínculo entre el ámbito internacional y el local es cada día más fuerte; al mismo tiempo, de manera paradójica, cada día es más débil la articulación entre la localidad y su entorno inmediato. Las políticas territoriales deben hacer frente al riesgo a la integridad regional y nacional que presupone este fenómeno.

En la última década, el desarrollo sustentable se estableció como el paradigma central de las políticas de desarrollo espacial. Este paradigma se caracteriza por ser un enfoque integral que busca la evolución armónica de los subsistemas económico, social y ambiental que coexisten en el territorio para mantener o incrementar el bienestar colectivo en el largo plazo.

En la práctica, la integración de estos subsistemas genera contradicciones y situaciones irreconciliables cuyo origen se encuentra en el conjunto de principios que de manera independiente regulan cada una de estas esferas. Para operar el principio de sustentabilidad es necesario un nuevo conjunto de principios que resuelvan las intersecciones entre las tres áreas, tales como:

- Localización eficiente de largo plazo, basada en la internalización de los costos sociales y la construcción de un “buen mercado” que pueda manejar, de manera apropiada, las externalidades ambientales y estimar beneficios futuros, no sólo los presentes.
- Eficiencia distributiva, que busca ofrecer acceso al conocimiento, a una vida culturalmente estimulante, a la tecnología y a la ciudad moderna, a toda la población.
- Igualdad ambiental, que pretende garantizar para toda la población, el acceso y disfrute presente y futuro de los valores ambientales; no sólo se busca producir valores ambientales.

●
Modelo
Teórico



Lineamientos para una política de desarrollo territorial

La política de desarrollo territorial asume que la prosperidad depende de la plenitud con que se aprovechan las potencialidades de cada territorio. Este último se caracteriza por un conjunto de activos tangibles, entre los que destacan el capital humano, los recursos naturales, las edificaciones, la infraestructura y el equipamiento; y por los denominados activos intangibles, como sus instituciones, formas de gobierno y mecanismos para la toma de decisiones.

A esta matriz de activos tangibles e intangibles anclados en el espacio, que la OCDE llama capital territorial, se le equipara actualmente con los otros factores tradicionales de la producción, trabajo y capital.

La organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de la intervención del gobierno a través de su acción sectorial. En muchas ocasiones, la interacción de estos factores resulta incongruente y compromete el desarrollo territorial. La política territorial contribuye a resolver estas contradicciones y agrega valor al integrar las políticas sectoriales.

La Ordenación del Territorio es el proceso y el método que permite orientar la evolución espacial de la economía y de la sociedad, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural. La Ordenación del Territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

La política territorial busca complementar la intervención del estado, al optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio y al reducir las disparidades entre ellos, a través de:

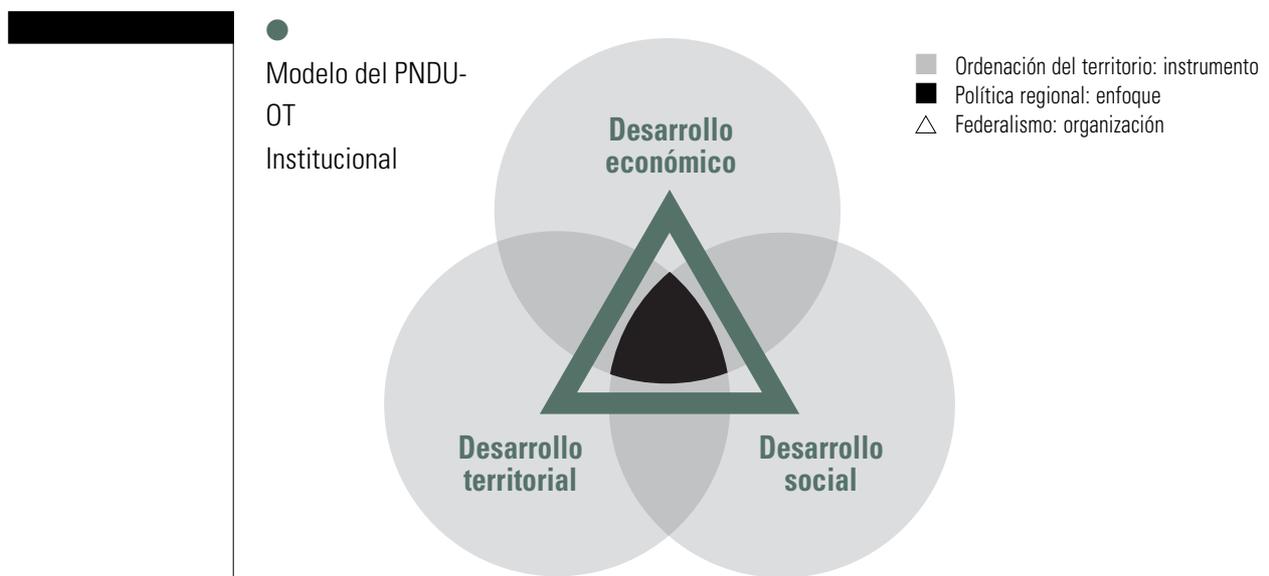
La Ordenación del Territorio es el proceso y el método que permite orientar la evolución espacial de la economía y de la sociedad, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural. La Ordenación del Territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

- Un desarrollo endógeno que reconoce la fortaleza del territorio y sus oportunidades.
- Un desarrollo que reconcilia los objetivos de eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico.
- Un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad territorial.

El reconocimiento de las particularidades de cada territorio y la identificación realista de su potencial sientan las bases para instrumentar acciones de gobierno en el territorio. Como consecuencia, la política territorial busca :

- Impulsar el desarrollo nacional mediante la activación de las potencialidades de cada región.
- Reducir las desigualdades entre las áreas, no mediante subsidios o inversiones no redituables, sino a través del incremento en su nivel de competitividad.
- Fortalecer la gobernabilidad del territorio a través del principio de subsidiariedad.

Ante los nuevos paradigmas del desarrollo que se presentan en este inicio del siglo XXI, el PNDU-OT define los lineamientos para una política territorial tendiente al desarrollo territorial. La Ordenación del Territorio es una herramienta institucional que permite adoptar con éxito estos paradigmas.



Por último, y con la finalidad de precisar el concepto de Ordenación del Territorio, se presenta la siguiente definición:

La Ordenación del Territorio es una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales.

Por estas razones, la Ordenación del Territorio representa en México una herramienta principal para ofrecer una respuesta institucional al reto de la superación de la pobreza de territorios, de comunidades y de individuos, combatiendo las causas estructurales de la misma bajo los principios de subsidiariedad y resarcitoriedad.

La Ordenación del Territorio es una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales.

Los retos

El reto de la Ordenación del Territorio: abatir la desigualdad regional

Las transiciones demográfica y económica en México: los retos territoriales del desarrollo

Durante el siglo XX, la población mexicana creció más de seis veces hasta alcanzar cerca de 100 millones de personas, lo que convierte al país en la undécima nación más poblada del mundo. El espacio en que se asienta esta población es principalmente urbano: poco más del 61% de los habitantes reside en localidades mayores de 15 mil habitantes, el 31% lo hace en localidades menores de 5 mil habitantes cada una, y el restante 8% lo hace en localidades intermedias. La población que habita en las ciudades, las cuales incluyen localidades de diversos tamaños, ascienden a 63.2 millones de personas, el 66% de la población total del país.

La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data desde principios de la década de los setenta. Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto multiplicador en el rezago social de las ciudades. A la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país en busca de empleo y de mejores condiciones de vida, los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tornaron cada vez más escasos e insuficientes.

Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades.

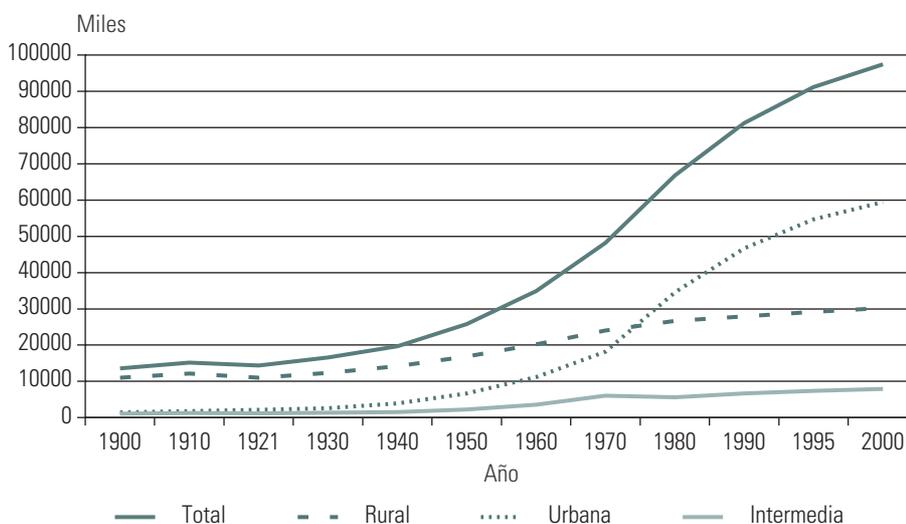
La cuestión indígena: dispersión y marginación

La población indígena en México, por su diferencias y desigualdades, ha creado dinámicas socioculturales y particularidades con un marcado carácter regional.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población hablante de lengua indígena se ubica en su gran mayoría en los estados de la costa del Pacífico, así como en la Península de Yucatán. En contraste, en las entidades del Centro y en Veracruz, la población indígena, cuantiosa en volumen, se diluye entre la numerosa población no indígena que concentran esas entidades. Por otro lado, la variedad cultural de muchos estados se refuerza por la población indígena inmigrante que procede de estados como Oaxaca, Yucatán, Veracruz, Puebla, Hidalgo y Guerrero.

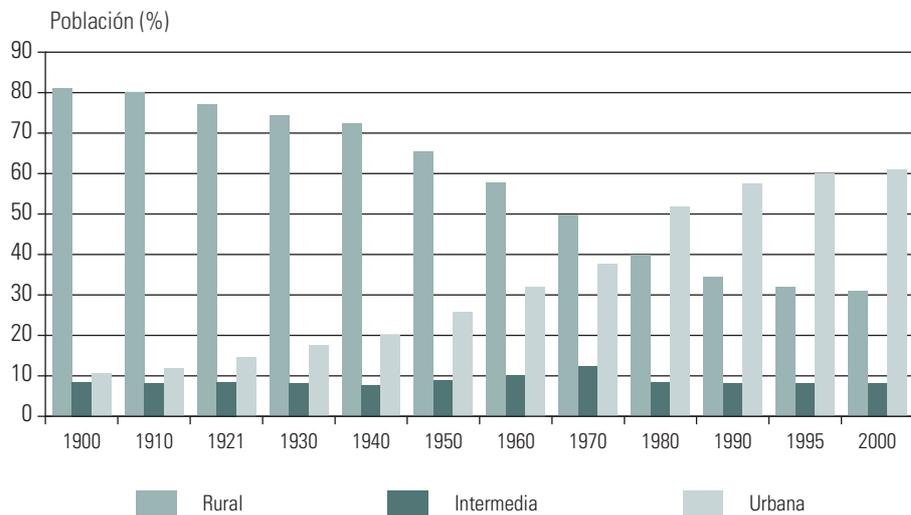
El patrón de distribución de la población en hogares indígenas es en su mayoría rural: más del 60% reside en localidades menores de 2,500 habitantes. Esta tendencia está asociada a condiciones de alta marginación para la mayoría de estos grupos, debido a las condiciones de difícil acceso y la poca disponibilidad de recursos asignados a infraestructura, servicios y equipamiento básico de estas localidades.

Crecimiento y distribución de la población en México, 1900-2000



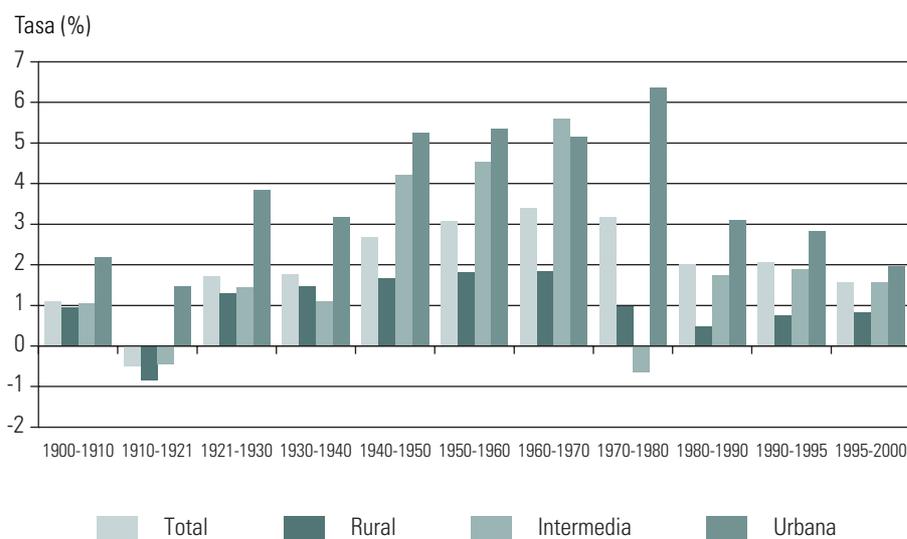
Fuente: Elaborado con base en CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001

Durante todo el siglo XX, con la excepción de la década de los sesenta, la población en las localidades urbanas mayores a 15 mil habitantes creció a ritmos muy superiores a los de las localidades rurales e intermedias y, por supuesto, mayores a los del total nacional. Una forma de observar este proceso de concentración lo proporciona la Curva de Lorenz, que representa la distribución de la población en las localidades mayores de 15 mil habitantes durante el siglo pasado. Esta curva expresa el porcentaje de población que se localiza en cada decil de localidades, hasta sumar el 100% de las localidades del país. A lo largo del siglo se ha presentado una marcada tendencia hacia una mayor concentración: el 10% de las localidades mayormente pobladas, esto es, las que cuentan con más de 100 mil habitantes cada una, crecieron, en términos de población, del 37.5% del total de habitantes urbanos del país en 1900, al 62.2% en 1950, al 71.9% en 1990 y al 74.0% en el 2000.



Fuente: Elaborado con base en CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001

México:
distribución
porcentual de la
población según
su localización,
1900-2000

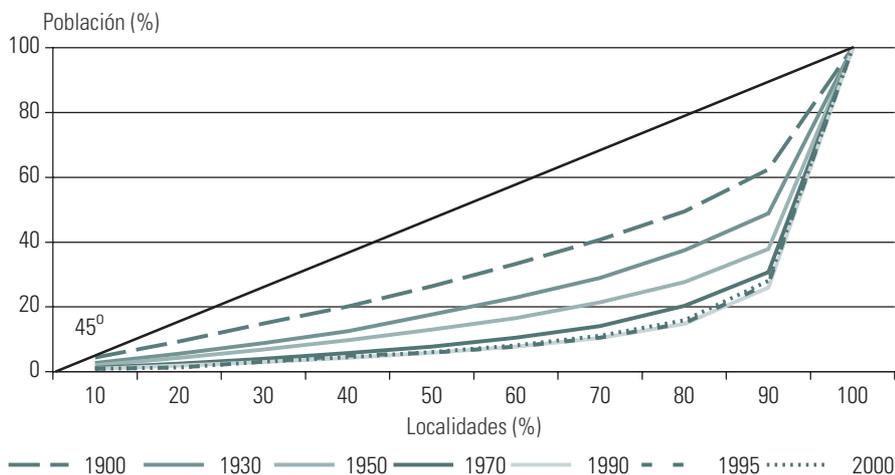


Fuente: Elaborado con base en CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001

México: tasa de
crecimiento medio
anual de la
población,
1900-2000

El proceso de urbanización, a su vez, se concentró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República Mexicana. En la actualidad, el 50% de la población total se localiza en sólo 7 entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán.

Curva de Lorenz: distribución de la población en localidades mayores a 15,000 habitantes, 1900-2000



Fuente: Elaborado con base en CONAPO, Evolución de las ciudades de México, 1900-1990, México, 1994; de 1995 a 2000, INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995, México, 1996, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001

Las características geomorfológicas de México y la distribución de los asentamientos humanos

Elementos territoriales fundamentales en México son su diversidad biológica y geomorfológica, lo que genera gran cantidad de espacios con características diferentes para la convivencia humana.

La longitud del territorio mexicano, con más de 4,000 km entre sus extremos Noroeste y Sureste; su orografía, caracterizada por grandes cordilleras que lo atraviesan y un Altiplano Central con clima templado; y la latitud en que se localiza, en la que se ubica el Trópico de Cáncer, son los principales factores que generan, por un lado, su riqueza de espacios para la convivencia y, por el otro, los que imponen límites y barreras naturales al desarrollo regional y a la ordenación del territorio.

De esta manera, la orografía, representada principalmente por las sierras Madre Occidental, Oriental y del Sur, ha dificultado la adecuada comunicación terrestre entre el altiplano y las costas y entre estas mismas; y también, entre el Sur – Sureste y el resto del país. A lo largo de los años se ha construido infraestructura regional destinada a lograr el aprovechamiento potencial de los recursos regionales y establecer una comunicación eficaz entre las mismas. Sin embargo, hoy en día todavía es poco eficiente la vinculación territorial en el país.

Por cuestiones históricas, los asentamientos humanos en México se iniciaron en el Altiplano Central. La inercia mantenida por este patrón ha originado que en la actualidad más del 70% de la población urbana nacional se localice arriba de la cota de 1,000 metros sobre el nivel del mar, cuando la mayor disponibilidad de agua se encuentra abajo de la misma, y que la mayor concentración de ciudades se tenga en las cuencas del Valle de México y Lerma – Chapala.

La concentración de la población en el altiplano y en el norte del país provoca que las grandes ciudades enfrenten serios problemas para su abastecimiento de agua, mismos que tenderán a crecer en el futuro próximo.

Crecimiento económico y crecimiento demográfico

La distribución de la población en el territorio nacional es un fenómeno complejo que responde tanto a inercias demográficas y culturales como a procesos de crecimiento económico y de generación de empleo, estos últimos generalmente asociados a procesos de urbanización y de mejoramiento de las condiciones de vida. Como se vio anteriormente, en el país lo primero que destaca es la concentración de la pobla-

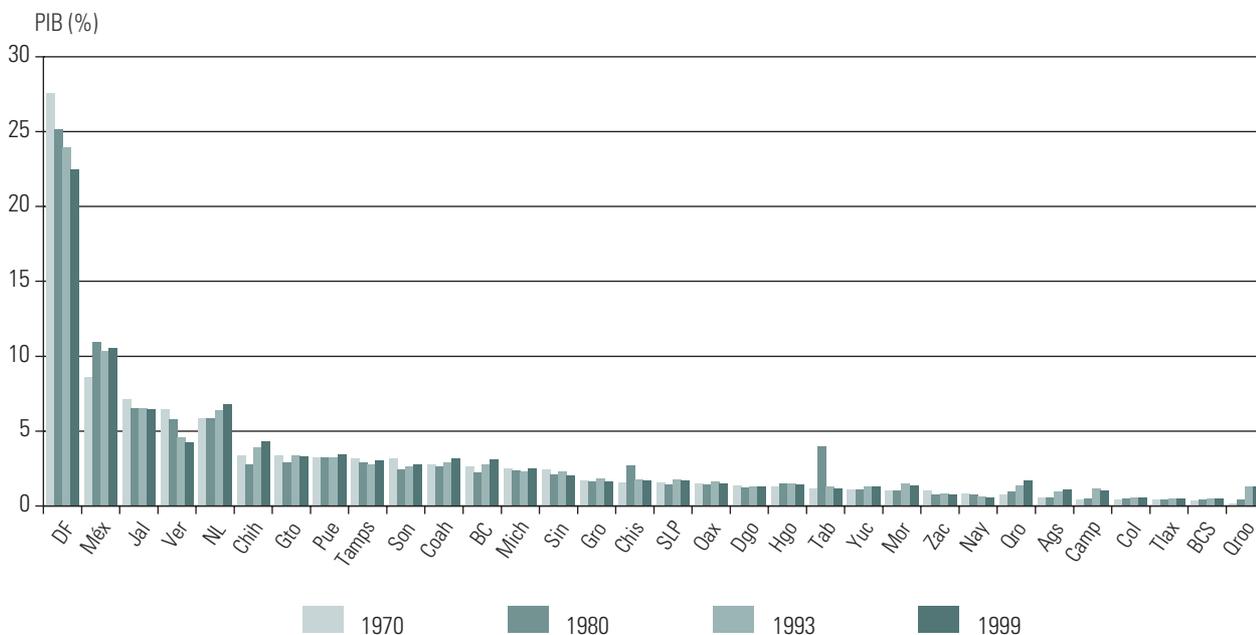
Cuadro 1
Participación de la población por entidad federativa, 1900-2000

(Ordenados de mayor a menor participación porcentual en la población total)

Lugar	Porcentajes																
	EF 1900	EF 1910	EF 1921	EF 1930	EF 1940	EF 1950	EF 1960	EF 1970	EF 1980	EF 1990	EF 1995	EF 2000	Total 100.00				
Total	100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	Total 100.00	
1 Jal	8.51	Jal 8.05	Jal 8.32	Ver 8.32	DF 8.94	DF 11.83	DF 13.95	DF 14.25	DF 13.21	Mex 12.08	Mex 12.85	Mex 13.43					
2 Gto	7.83	Ver 7.54	Ver 8.09	Jal 7.58	Ver 8.24	Ver 7.91	Ver 7.81	Mex 7.95	Mex 11.32	DF 10.14	DF 9.31	DF 8.83					
3 Pue	7.53	Pue 7.34	Pue 7.15	DF 7.43	Jal 7.22	Jal 6.78	Jal 7.00	Ver 7.91	Ver 8.06	Ver 7.67	Ver 7.39	Ver 7.09					
4 Ver	7.24	Gto 7.20	Oax 6.81	Pue 6.95	Pue 6.59	Pue 6.31	Pue 5.65	Jal 6.84	Jal 6.54	Jal 6.53	Jal 6.57	Jal 6.49					
5 Oax	7.00	Oax 6.93	Mich 6.56	Oax 6.55	Oax 6.07	Mich 5.52	Mex 5.43	Pue 5.20	Pue 5.01	Pue 5.08	Pue 5.07	Pue 5.21					
6 Mich	6.90	Mich 6.61	DF 6.32	Mich 6.33	Mich 6.01	Oax 5.51	Mich 5.30	Mich 4.82	Gto 4.50	Gto 4.90	Gto 4.82	Gto 4.78					
7 Mex	6.89	Mex 5.98	Mex 6.17	Mex 5.98	Mex 5.83	Mex 5.40	Gto 4.97	Gto 4.71	Mich 4.29	Mich 4.37	Mich 4.25	Mich 4.09					
8 Hgo	4.46	DF 4.80	Gto 6.00	Gto 5.97	Gto 5.32	Gto 5.15	Oax 4.95	Oax 4.18	NL 3.76	Chis 3.95	Chis 3.96	Chis 4.02					
9 SLP	4.24	Hgo 4.31	Hgo 4.34	Hgo 4.09	Hgo 3.93	Gro 3.57	Chih 3.51	NL 3.51	Oax 3.54	NL 3.81	NL 3.90	NL 3.93					
10 DF	3.99	SLP 4.18	Gro 3.95	Gro 3.88	Gro 3.73	Chis 3.52	Chis 3.47	Chih 3.34	Gro 3.16	Oax 3.72	Oax 3.54	Oax 3.53					
11 Gro	3.53	Gro 3.96	SLP 3.11	SLP 3.50	Chis 3.46	SLP 3.32	Gro 3.40	Gro 3.31	Chis 3.12	Gro 3.23	Gro 3.20	Gro 3.16					
12 Zac	3.41	Dgo 3.22	Chis 2.94	Chis 3.20	SLP 3.45	Hgo 3.30	NL 3.09	Chis 3.25	Chih 3.00	Chih 3.01	Chih 3.07	Chih 3.13					
13 Dgo	2.73	Zac 3.18	Chih 2.80	Chih 2.97	Chih 3.17	Chih 3.28	SLP 3.00	Tamps3.02	Tamps2.88	Tamps 2.77	Tamps 2.77	Tamps 2.82					
14 Chis	2.66	Chis 2.92	Coah 2.74	Zac 2.77	Zac 2.88	NL 2.87	Tamps2.93	SLP 2.66	Sin 2.77	Sin 2.71	Sin 2.66	Sin 2.60					
15 NL	2.42	Chih 2.70	Zac 2.65	Coah 2.64	Coah 2.80	Coah 2.80	Hgo 2.85	Sin 2.63	SLP 2.50	SLP 2.47	SLP 2.41	BC 2.55					
16 Chih	2.42	NL 2.43	Yuc 2.50	NL 2.52	NL 2.75	Tamps2.79	Coah 2.60	Hgo 2.48	Coah 2.33	Coah 2.43	Coah 2.38	SLP 2.36					
17 Yuc	2.28	Coah 2.41	Sin 2.38	Dgo 2.44	Sin 2.51	Zac 2.58	Sin 2.40	Coah 2.31	Hgo 2.31	Hgo 2.32	Hgo 2.32	Coah 2.36					
18 Coah	2.19	Yuc 2.26	Dgo 2.35	Sin 2.39	Dgo 2.46	Sin 2.47	Zac 2.34	Son 2.28	Son 2.26	Son 2.24	BC 2.31	Hgo 2.29					
19 Sin	2.19	Sin 2.16	NL 2.35	Yuc 2.33	Tamps2.33	Dgo 2.44	Son 2.24	Zac 1.97	Dgo 1.77	BC 2.04	Son 2.29	Son 2.27					
20 Qro	1.71	Son 1.77	Tamps2.00	Tamps2.08	Yuc 2.13	Yuc 2.01	Dgo 2.18	Dgo 1.95	BC 1.76	Tab 1.85	Tab 1.92	Tab 1.94					
21 Son	1.63	Tamps1.66	Son 1.92	Son 1.91	Son 1.85	Son 1.98	Yuc 1.76	BC 1.80	Zac 1.70	Yuc 1.68	Yuc 1.71	Yuc 1.70					
22 Tamps	1.61	Qro 1.63	Qro 1.54	Qro 1.41	Tab 1.45	Tab 1.41	BC 1.49	Tab 1.59	Yuc 1.59	Dgo 1.66	Mor 1.58	Mor 1.60					
23 Tlax	1.27	Tab 1.25	Tab 1.47	Tab 1.35	Qro 1.25	Nay 1.13	Tab 1.42	Yuc 1.57	Tab 1.59	Zac 1.57	Dgo 1.57	Dgo 1.49					
24 Mor	1.18	Tlax 1.23	Tlax 1.25	Tlax 1.24	Tlax 1.14	Qro 1.11	Nay 1.12	Mor 1.28	Mor 1.42	Mor 1.47	Zac 1.47	Qro 1.44					
25 Tab	1.18	Mor 1.20	Nay 1.14	Nay 1.01	Nay 1.10	Tlax 1.10	Mor 1.11	Nay 1.13	Qro 1.11	Qro 1.29	Qro 1.37	Zac 1.39					
26 Nay	1.11	Nay 1.14	Ags 0.75	Ags 0.80	Mor 0.93	Mor 1.06	Qro 1.02	Qro 1.01	Nay 1.09	Nay 1.01	Nay 0.98	Tlax 0.99					
27 Ags	0.76	Ags 0.80	Mor 0.72	Mor 0.80	Ags 0.82	BC 0.88	Tlax 0.99	Tlax 0.87	Tlax 0.83	Tlax 0.94	Tlax 0.97	Ags 0.97					
28 Camp	0.64	Camp 0.58	Col 0.64	Camp 0.51	Camp 0.46	Ags 0.73	Ags 0.70	Ags 0.70	Ags 0.78	Ags 0.89	Ags 0.95	Nay 0.94					
29 Col	0.48	Col 0.52	Camp 0.53	Col 0.37	BC 0.40	Camp 0.47	Camp 0.48	Camp 0.52	Camp 0.63	Camp 0.66	QRoo 0.77	QRoo 0.90					
30 BC	0.00	QRoo 0.06	BCS 0.27	BC 0.29	Col 0.40	Col 0.44	Col 0.47	Col 0.50	Col 0.52	QRoo 0.61	Camp 0.70	Camp 0.71					
31 BCS	0.00	BC 0.00	BC 0.16	BCS 0.28	BCS 0.26	BCS 0.24	BCS 0.23	BCS 0.27	QRoo 0.34	Col 0.53	Col 0.53	Col 0.56					
32 QRoo	0.00	BCS 0.00	QRoo 0.08	QRoo 0.06	QRoo 0.10	QRoo 0.10	QRoo 0.14	QRoo 0.18	BCS 0.32	BCS 0.39	BCS 0.41	BCS 0.43					

Fuente: Cálculos propios con base en: de 1900 a 1940, INEGI, Estadísticas históricas de México, Tomo I, México, 1999; de 1950 a 1995, CONAPO, La población de los municipios en México, 1950-1990; para 1995 y 2000, INEGI, Censo de población 1995, y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

ción y de la actividad económica en el Distrito Federal y en el Estado de México, ya que en ellos reside el 22% de la población y ambos generan el 33% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Esto significa que casi uno de cada cuatro mexicanos reside en estas dos entidades y un tercio del PIB nacional se genera en ellas. Otros estados, con proporciones de población y de generación de producto muy inferiores, pero con elevados índices de dinamismo económico, como Baja California y Quintana Roo, registran las tasas de crecimiento demográfico más altas del país, sobre todo en la última década.



Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, México 2001

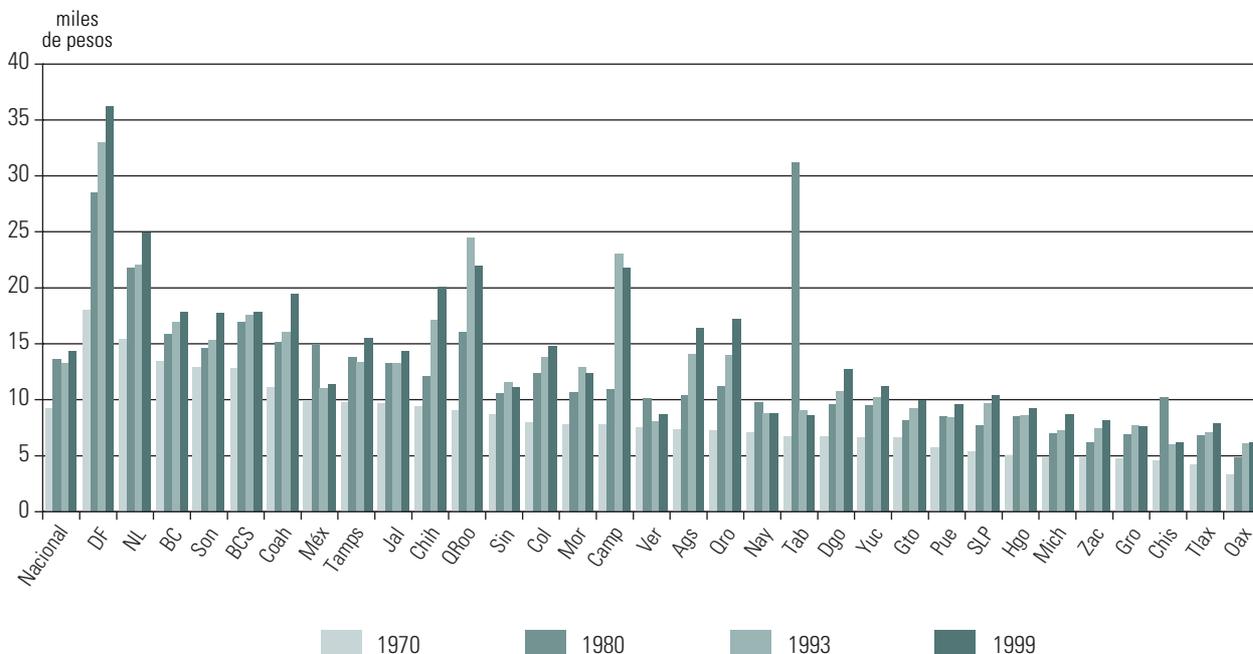
Participación en el PIB nacional por entidad federativa, 1970-1999 (porcentajes)

Por su parte, las cinco entidades con mayores índices de marginación, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz y Puebla, aunque se encuentran entre las principales entidades expulsoras de población, se ubican entre las diez entidades con mayor número de habitantes en el país. Esto es producto de una situación compleja en la que intervienen factores de la inercia demográfica (también son las entidades con las tasas de natalidad más altas del país y con las mayores proporciones de niños y ancianos), culturales (el apego a la comunidad y a la localidad es una característica cultural muy importante de estas poblaciones), y a la operación de las redes de migrantes, que mantienen, en muchos casos, a los familiares en sus lugares de origen, entre otros factores.

El proceso de concentración económica y demográfica, viene siempre acompañado por el desarrollo de la capacidad productiva asociada a la innovación y a las economías de escala; por la existencia de mercados más amplios y diversificados; y por los mayores ingresos de los habitantes que residen en estas áreas concentradoras. En México, el PIB por habitante más alto del país se localiza en el Distrito Federal, el cual es casi un 30% superior al de Nuevo León, la segunda entidad en importancia en este rubro.

Los casos de Baja California y Quintana Roo son una muestra de poblamiento reciente del territorio nacional; en cambio, los del Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León son reflejo de un patrón de concentración económica y política que genera, a su vez, concentración demográfica. El caso de Chiapas, por su parte, es paradigmático de la existencia de inercias demográficas y culturales de arraigo de la población, a pesar de las difíciles condiciones económicas, sociales e incluso políticas que enfrenta esta entidad.

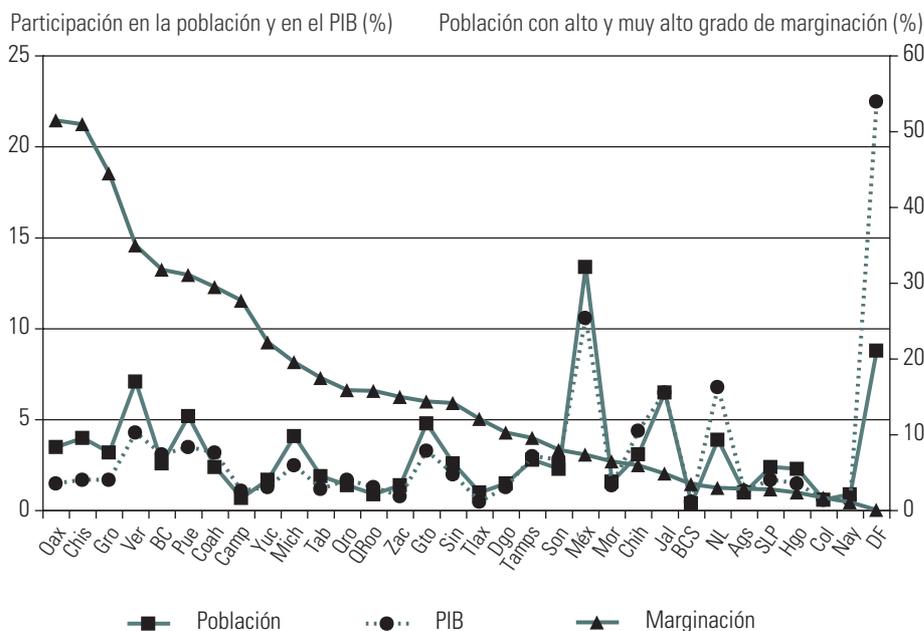
El proceso de concentración económica y demográfica, viene siempre acompañado por el desarrollo de la capacidad productiva asociada a la innovación y a las economías de escala; por la existencia de mercados más amplios y diversificados; y por los mayores ingresos de los habitantes que residen en estas áreas concentradoras.



Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, y Censos de Población 1970, 1980, 1990 y 2000

PIB por habitante, 1970-1999
Miles de pesos de 1993

La gran importancia relativa de las entidades del Bajío mexicano, así como el ascenso de las entidades fronterizas con los Estados Unidos de América, sobre todo Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, muestran la estrecha asociación entre crecimiento económico y crecimiento demográfico.



Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, y SCNM, PIB por entidad federativa, 1993-1999, México, 2000, y CONAPO, Índice de marginación de las localidades de México, 1995, México, 1998

Marginación y participación en la población y el PIB nacionales

Estas desigualdades regionales en materia de producción, población y marginación tienden a reproducirse e incluso a acentuarse. La apertura comercial y la liberalización de los flujos financieros no han generado, todavía, una verdadera ruptura de dicha inercia.

En México se ha configurado una estructura por edades de la población que es particularmente favorable para aumentar la producción y el ahorro internos.

Dada la concentración geográfica de la población y las menores razones de dependencia demográfica en las áreas urbanas, la mayor demanda de empleo se presentará principalmente en las ciudades, sobre todo en aquellas localizadas en el norte y centro del país, además del Distrito Federal y el Estado de México.

La pronunciada reducción en el ritmo de crecimiento demográfico del Distrito Federal, iniciada en los años setenta, es producto, entre otros factores, del proceso de *metropolización* que desarrolló la ciudad con los municipios vecinos del Estado de México y de la expulsión de fuertes contingentes de población a partir, sobre todo, del terremoto de 1985. Este proceso de *metropolización* es la explicación principal, por otro lado, de la primacía del Estado de México en la absorción del crecimiento poblacional del país durante los últimos treinta años.

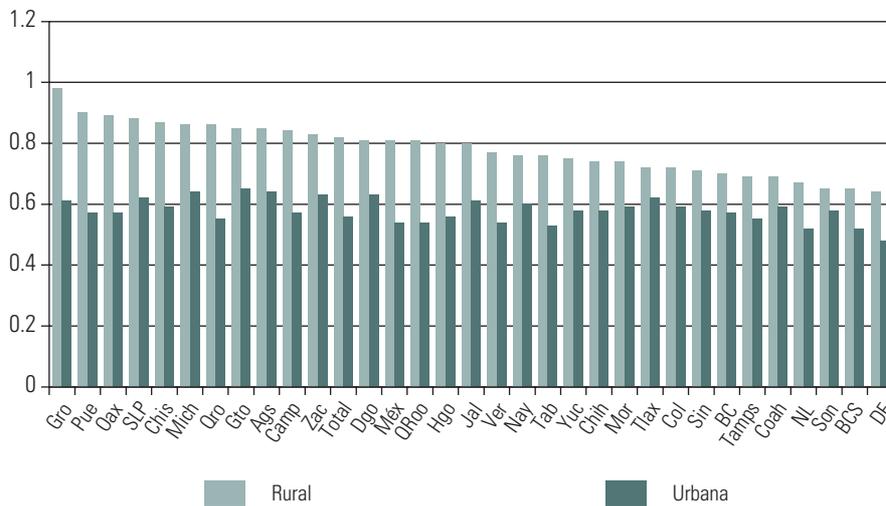
Estas desigualdades regionales en materia de producción, población y marginación tienden a reproducirse e incluso a acentuarse. La apertura comercial y la liberalización de los flujos financieros no han generado, todavía, una verdadera ruptura de dicha inercia. Lo que se observa en la actualidad es un fenómeno de impulso de las economías de ciertas ciudades ligadas a los sectores productivos de mayor crecimiento, en particular la industria maquiladora en las principales ciudades de la frontera norte; el turismo internacional en Cancún y la costa de Quintana Roo; y el crecimiento industrial, comercial y de servicios en las principales ciudades localizadas en la región del Bajío, en cuya frontera se encuentra la zona industrial de la ciudad de Querétaro, una de las áreas de mayor crecimiento en materia de inversión, producción y empleo de los últimos años.

Concentración urbana y generación de empleo

La transición demográfica que vive el país data desde los años treinta, cuando la mortalidad, sobre todo la debida a enfermedades infecto-contagiosas, inició un descenso continuo que dura hasta nuestros días. Esta transición ha permitido elevar la esperanza de vida al nacer a cerca de 75 años en promedio, y se vio fuertemente impulsada desde los años setenta con la reducción de la tasa de fecundidad, la cual pasó de 7 y más hijos por mujer en los años sesenta a 2.4 hijos por mujer en la actualidad. De esta forma, en México se ha configurado una estructura por edades de la población que es particularmente favorable para aumentar la producción y el ahorro internos, ya que constituye un escenario en el que los individuos activos tienen menor carga demográfica (menos dependientes) que las generaciones anteriores. Este hecho, en teoría, les permite obtener un mayor ingreso per cápita en cada familia.

Esta situación, también denominada «bono demográfico», supone, sin embargo, un aumento en la demanda de empleo de la población que llega a la edad económicamente activa. Se ha estimado que, en la actualidad, esta demanda alcanza poco más de 1.1 millones de nuevos empleos que deben ser generados cada año, cifra que se sostendrá hasta por lo menos el año 2010.

Dada la concentración geográfica de la población y las menores razones de dependencia demográfica en las áreas urbanas, la mayor demanda de empleo se presentará principalmente en las ciudades, sobre todo en aquellas localizadas en el norte y centro del país, además del Distrito Federal y el Estado de México.



Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Razón de dependencia demográfica según área urbana o rural

La asociación entre la concentración geográfica de la población y la concentración de la demanda de empleo es clara: durante la década pasada, tan sólo 47 municipios acumularon el 46.6% del aumento en la población total del país durante esos años y el 44.3% del aumento en la población económicamente activa nacional en el mismo periodo. En todos ellos se encuentran tasas brutas de participación económica, superiores al promedio nacional e incrementos muy significativos en la población económicamente activa. Destaca, además, que todos ellos albergan a las ciudades capitales de los estados en que se localizan o forman parte de alguna de las principales zonas metropolitanas del país.

Un comportamiento similar se observa en el caso de la generación de empleo en el sector formal de la economía, que es también un indicador indirecto de los flujos de inversión privada en las economías locales. Durante el lustro 1993-1998, el 49% de los nuevos empleos generados en la industria, el comercio y los servicios se localizaron en 49 municipios, los cuales presentan las mismas características de localización que los mencionados en el párrafo anterior. Es importante mencionar que la generación de empleo en la industria, el comercio y los servicios en los municipios fronterizos de Ciudad Juárez y Tijuana, rebasa a la que se observa en entidades federativas enteras como Tamaulipas, Coahuila y Sonora, por citar algunas.

Durante el lustro 1993-1998, el 49% de los nuevos empleos generados en la industria, el comercio y los servicios se localizaron en 49 municipios,

Movimientos migratorios y concentración demográfica

Los efectos de la concentración económica y demográfica tienen su expresión, también, en el despoblamiento de un importante número de municipios. Entre 1995 y 2000, 767 municipios del país disminuyeron su población en términos absolutos, mientras que en el periodo anterior (1990-1995) esta cifra fue de 720 municipios; en la década de 1980 a 1990 fue de 601; y en la de 1970 a 1980 fue de 372. Esto es, durante los últimos treinta años, se duplicó el número de municipios que pierden población y se triplicó el valor absoluto de esta disminución, al pasar de 525 mil habitantes en la década 1970 a 1980 a 1.5 millones en la década 1990-2000.

Durante los últimos treinta años, se duplicó el número de municipios que pierden población y se triplicó el valor absoluto de esta disminución, al pasar de 525 mil habitantes en la década 1970 a 1980 a 1.5 millones en la década 1990-2000.

Cuadro 2**Desigualdades regionales en México: geografía del crecimiento**

Entidad federativa	Territorio	Población (2000)	PIB (1999)	Empleo* (1998)	Contribución al crecimiento			Índice del PIB por habitante en 1999 (Total nacional=1.0)
					de la población (1995-2000)	del PIB (1993-1999)	del empleo* (1993-1998)	
(Porcentaje del total nacional)								
Total Nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	1.00
Aguascalientes	0.28	0.97	1.10	1.27	1.29	1.76	1.41	1.14
Baja California	3.56	2.55	3.12	3.48	5.96	4.77	5.38	1.24
Baja California Sur	3.75	0.43	0.54	0.55	0.76	0.54	0.58	1.24
Campeche	2.63	0.71	1.08	0.76	0.76	0.52	1.05	1.52
Coahuila	7.70	2.36	3.19	3.22	1.98	4.68	3.66	1.35
Colima	0.28	0.56	0.57	0.59	0.87	0.67	0.49	1.03
Chiapas	3.76	4.02	1.73	2.01	4.94	1.46	2.47	0.43
Chihuahua	12.56	3.13	4.36	4.47	4.08	6.61	5.83	1.40
Distrito Federal	0.08	8.83	22.45	17.59	1.91	14.99	7.08	2.52
Durango	6.08	1.49	1.32	1.47	0.28	1.45	1.41	0.88
Guanajuato	1.55	4.78	3.31	4.38	4.24	3.04	6.06	0.69
Guerrero	3.24	3.16	1.68	1.99	2.58	0.72	2.56	0.53
Hidalgo	1.07	2.29	1.47	1.52	1.95	1.29	1.88	0.64
Jalisco	4.07	6.49	6.50	7.06	5.22	6.19	7.38	1.00
México	1.09	13.43	10.57	9.67	21.87	11.73	9.09	0.79
Michoacán	3.04	4.09	2.49	2.88	1.83	3.23	3.12	0.60
Morelos	0.25	1.60	1.37	1.47	1.77	0.80	1.40	0.86
Nayarit	1.40	0.94	0.58	0.71	0.38	0.19	0.74	0.61
Nuevo León	3.28	3.93	6.82	5.84	4.48	8.84	6.49	1.74
Oaxaca	4.85	3.53	1.53	2.16	3.37	0.85	2.76	0.43
Puebla	1.72	5.21	3.45	4.14	7.11	4.52	4.43	0.66
Querétaro	0.60	1.44	1.71	1.53	2.44	3.24	2.00	1.20
Quintana Roo	2.56	0.90	1.34	1.05	2.70	1.64	1.58	1.53
San Luis Potosí	3.19	2.36	1.71	1.82	1.69	1.41	1.54	0.72
Sinaloa	2.95	2.60	2.03	2.20	1.76	0.51	1.93	0.78
Sonora	9.40	2.27	2.81	2.69	2.10	3.82	3.27	1.24
Tabasco	1.25	1.94	1.17	1.42	2.25	0.56	1.82	0.60
Tamaulipas	4.06	2.82	3.03	3.51	3.56	4.24	3.86	1.08
Tlaxcala	0.20	0.99	0.54	0.94	1.24	0.70	1.51	0.55
Veracruz	3.70	7.09	4.30	4.88	2.74	3.01	4.73	0.60
Yucatán	2.00	1.70	1.33	1.80	1.61	1.48	1.50	0.78
Zacatecas	3.81	1.39	0.79	0.93	0.27	0.54	1.00	0.56

* Se refiere al empleo en la industria, el comercio y los servicios, en establecimientos formales; se considera como empleo predominantemente urbano

Fuente: elaborado con base en INEGI: XII Censo general de Población y Vivienda, 2000; Censos económicos, 1999, Enumeración integral; y SCNM, PIB por entidad federativa, 1993-1999.

Los movimientos migratorios confirman las tendencias observadas, aunque es necesario mencionar que constituyen un fenómeno complejo que involucra decisiones individuales de muy variado tipo. Estas pueden referirse a la búsqueda de oportunidades de empleo o de mejoría en el mismo, a la búsqueda de mejores condiciones de vida, o a las necesidades de estudio y asistencia médica, entre otras razones.

En cuanto al número de emigrantes, destaca, durante los últimos cinco años, el Distrito Federal, con poco más de 780 mil personas que abandonaron la ciudad capital (21.8% del total de personas que cambiaron de entidad federativa e incluso de

país de residencia durante el periodo), seguido por el Estado de México con el 12.2% de la población y Veracruz, con el 10.5%. Las inercias demográfica y económica, sin embargo, explican el porqué el Distrito Federal y el Estado de México son también las principales entidades receptoras de población de otros estados del país. Durante el periodo considerado (1995-2000), estas dos entidades absorbieron el 10.5% y el 19.2%, respectivamente, del total de personas que cambiaron de residencia durante esos cinco años, lo que resulta en un saldo migratorio negativo para el Distrito Federal de -5.2% de la población total de 5 años y más de edad en la entidad, y uno positivo de 2.3% para el Estado de México.

Además de estas dos entidades federativas, Baja California también tiene una presencia importante en los flujos migratorios del país. Es la tercera entidad en importancia en lo que se refiere a la recepción de población migrante en el país, cerca de 230 mil personas durante el último lustro, el 6.4% del total nacional. Su saldo migratorio positivo es, por ello, uno de los más altos, equivalente al 11.4% de la población total mayor de 5 años de edad.

Distribución regional del ingreso

Al inicio del siglo XXI, aun cuando en México se presentan grandes oportunidades de desarrollo, persisten en el país severos problemas sociales y económicos, en su mayoría de carácter estructural, que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional.

Los altos niveles de marginación y pobreza en que viven alrededor de 40% de los mexicanos; la baja capacitación de la mano de obra; y los rezagos en materia de infraestructura, servicios y desarrollo tecnológico, que se reflejan en un bajo producto por empleado, son algunos de los problemas estructurales que enfrenta actualmente la economía mexicana.

Además, la actividad económica del país adolece de la necesaria integración regional y sectorial que permita reducir costos, disminuir las importaciones de bienes intermedios y consolidar segmentos del mercado interno.

A nivel regional, se aprecia una base económica prácticamente concentrada en dos regiones, la Centro y la Norte. La primera, vinculada al “imán económico” que representan el Distrito Federal y la zona industrial del Estado de México, y la segunda, ligada a la economía de exportación, fundamentalmente hacia los Estados Unidos de América.

Los estados de la región Sur-Sureste, por su parte, se perfilan como un enclave turístico más integrado a las economías externas, sobre todo la del este norteamericano y la europea, que al resto del país, y cuentan con un enclave petrolero poco integrado a las economías locales.

Durante los últimos 30 años, las diferencias regionales se han acentuado debido a la existencia de concentraciones económicas poco relacionadas entre sí, y a la carencia de políticas explícitas de desarrollo regional.

Esta “especialización” regional, se encuentra asociada a una productividad per cápita muy dispar entre las entidades federativas del país. La evolución histórica de la línea de tendencia en la desigualdad interregional del PIB per cápita ilustra la manera como este fenómeno se manifiesta en nuestro país.

Al inicio del siglo XXI, aun cuando en México se presentan grandes oportunidades de desarrollo, persisten en el país severos problemas sociales y económicos, en su mayoría de carácter estructural, que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional.

La actividad económica del país adolece de la necesaria integración regional y sectorial que permita reducir costos, disminuir las importaciones de bienes intermedios y consolidar segmentos del mercado interno.

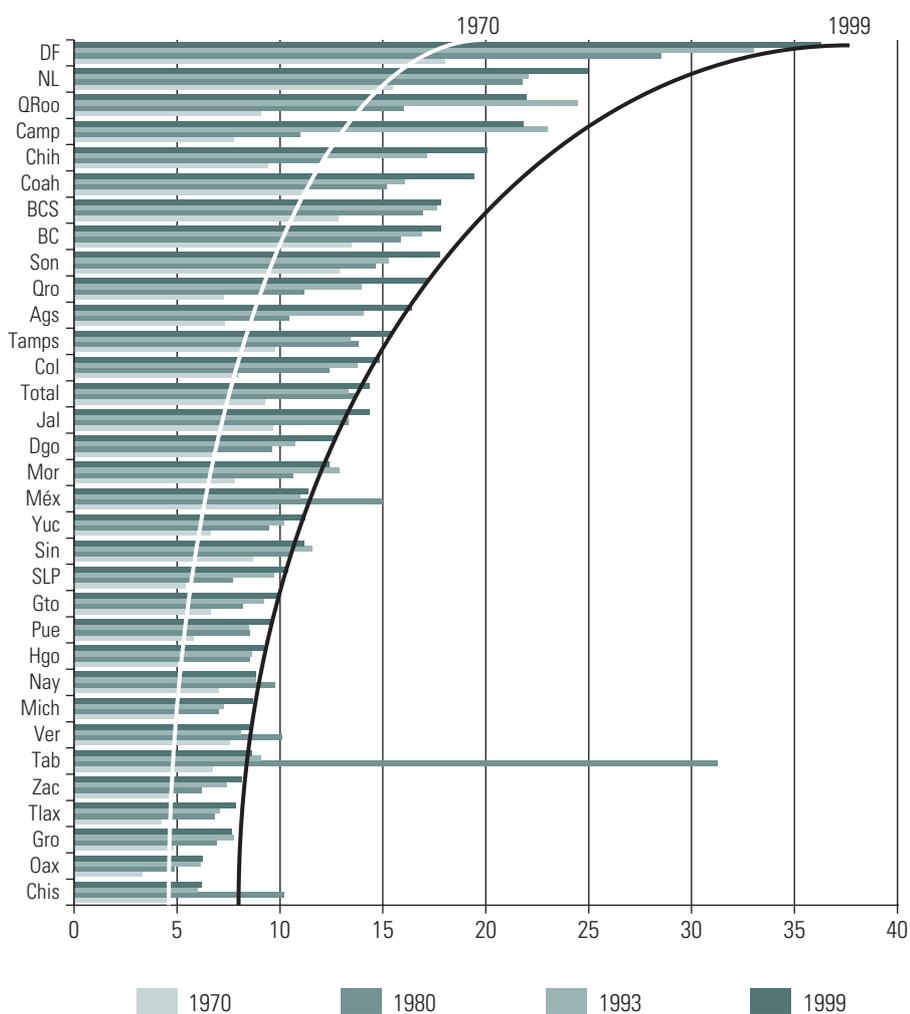
Durante los últimos 30 años, las diferencias regionales se han acentuado debido a la existencia de concentraciones económicas poco relacionadas entre sí, y a la carencia de políticas explícitas de desarrollo regional.

Un análisis comparativo internacional permite observar con mayor claridad este hecho: mientras que en los Estados Unidos de América el coeficiente de variación del PIB per cápita estatal es sólo del 17% y en los países miembros de la Unión Europea es del 28%, en México esta cifra alcanza el 59%.

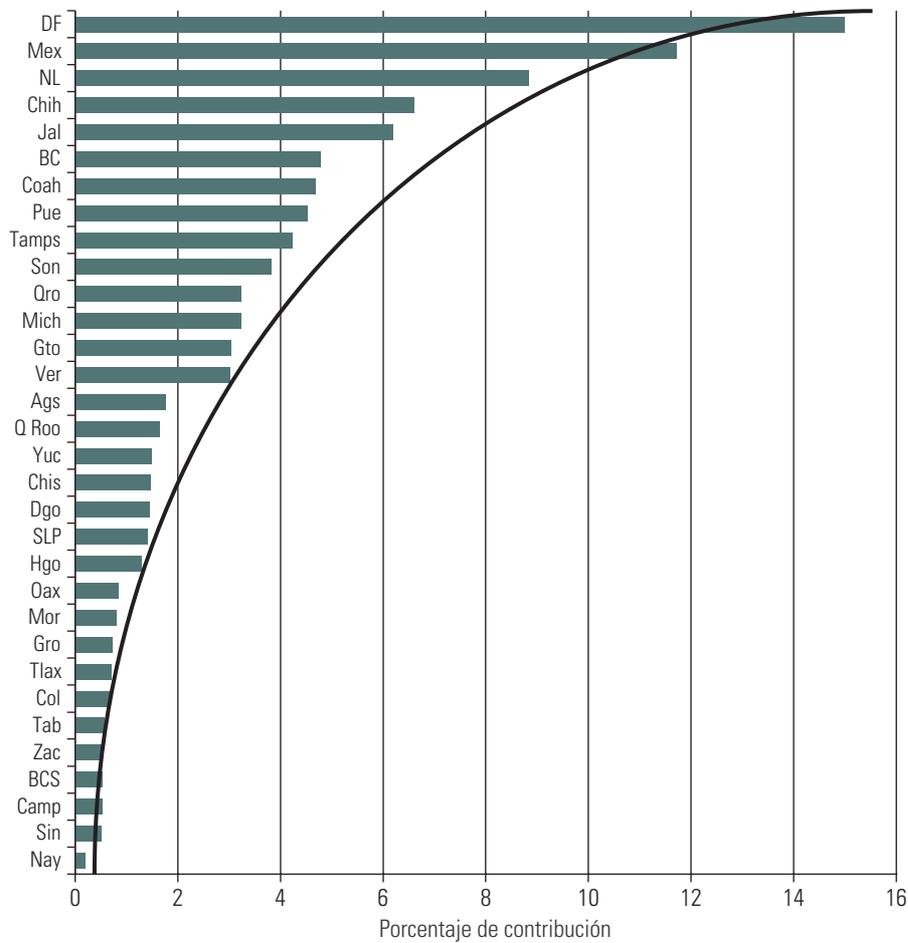
Promover el desarrollo económico regional equilibrado, que implica la integración regional y sectorial de las actividades económicas, es uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Su cumplimiento permitirá superar una de las principales causas estructurales de la pobreza y la marginación en que viven millones de mexicanos.

Coadyuvar al logro de este objetivo, enfrentando y superando el Reto de la ordenación del territorio: abatir la desigualdad regional, es la tarea primordial de la Política de Ordenación del Territorio.

**PIB por habitante,
1970-1999**
Miles de pesos
de 1993



Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1970-1993 y 1993-1999, y Censos de Población 1970, 1980, 1990 y 2000



Contribución al crecimiento del PIB total, 1993-1999

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto interno bruto por entidad federativa, 1993-1998, México, 2000

Cuadro 3

Ausencia de una Integración Regional y Sectorial

El proceso de industrialización en su expresión espacial no ha logrado su integración

Zonas Industriales / Ubicación Espacial

Política de Desarrollo

Principales Vinculadores

1. Región Central/Occidente

ZMCM-Querétaro-Bajío-Guadalajara
ZMCM-Toluca; ZMCM-Puebla-Veracruz

Sustitución de Importaciones (1950-1980)

Mercados Locales y Mercados EUA

2. Región Norte

Monterrey-Saltillo-Torreón

Sustitución de Importaciones (1950-1980)

Mercados Locales y Mercados EUA

3. Enclave Turístico de Quintana Roo

Cancún y Corredor Cancún-Tulum
Tulum-Chetumal

Polos de Desarrollo 1970

Mercado Turístico del Este de EUA y Europa

4. Enclaves Energéticos

Tabasco/Campeche
Coatzacoalcos/Minatitlán

Desarrollo Pemex 1978-1982 / 1990-1997

Exportación de crudo a EUA y otros países

5. Enclaves Maquiladores

Tijuana, Mexicali, Nogales, Cd. Juárez,
Piedras Negras, N. Laredo,
Reynosa, Matamoros, Chihuahua

Impulso Industria Maquila, 1950-1993
TLC 1994

Con Mercados de EUA

El reto del desarrollo urbano y regional: instrumentar la sinergia región-ciudad

El proceso de urbanización que prevalece en nuestro país tras un período de acelerada transformación demográfica, genera el enorme reto de satisfacer las demandas de una población concentrada mayoritariamente en las zonas urbanas de México.

Resulta necesario, por una parte, garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo regional y como principal centro de actividades económicas y de empleo; por otra, se deben enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos en que se encuentran grandes segmentos de la población que habita en las ciudades.

Adicionalmente, el deterioro de la calidad del medio ambiente urbano representa un riesgo constante para la salud de la población, y un factor de desequilibrio del ecosistema que acoge al entorno urbano, lo que constituye una seria amenaza para la sustentabilidad de las ciudades mismas.

En las nuevas dinámicas de la economía mundial, las ciudades desempeñan un papel preponderante como núcleos concentradores de los sistemas y redes de la información, las telecomunicaciones, el transporte y las finanzas. Estos sistemas y redes son vitales para el funcionamiento, la productividad, la eficiencia y la competitividad económica del territorio urbano. Por ello, otro de los grandes desafíos en esta materia es el de lograr y mantener la capacidad de atracción de inversiones y el de generar y retener las actividades económicas, con el fin de que las ciudades se inserten eficazmente en los múltiples mercados a nivel regional, nacional e internacional.

La integración de sistemas que constituyen la base de las nuevas dinámicas de la economía ha originado que las ciudades revaloricen y amplíen sus funciones centrales, con el fin de dotar a sus regiones de influencia con los equipamientos, la infraestructura y los servicios especializados relacionados con las nuevas tecnologías de la información, el comercio, las finanzas y la producción con tecnología de punta.

El proceso de urbanización en México

El proceso de urbanización en México presenta diversos cambios y patrones de expansión física de las ciudades relacionados con los modelos de desarrollo económico y de la dinámica demográfica.

El crecimiento de las localidades urbanas durante las primeras décadas del siglo XX tuvo como característica la concentración de la producción industrial y el intercambio comercial, principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tampico, Mérida y Torreón.

Durante el período de 1920 a 1940, la población en México alcanzó los 19.6 millones de habitantes con una tasa de crecimiento de 3.1% y una tasa de urbanización de 20%; 2 de cada 10 habitantes del país residían en una de las 55 localidades urbanas existentes.

Resulta necesario, por una parte, garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo regional y como principal centro de actividades económicas y de empleo; por otra, se deben enfrentar las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos en que se encuentran grandes segmentos de la población que habita en las ciudades.

Otro de los grandes desafíos en esta materia es el de lograr y mantener la capacidad de atracción de inversiones y el de generar y retener las actividades económicas, con el fin de que las ciudades se inserten eficazmente en los múltiples mercados a nivel regional, nacional e internacional.

El periodo comprendido de 1940 a 1970 se caracterizó por un rápido crecimiento de la economía nacional generado por el dinamismo de la producción industrial de bienes de consumo, la consolidación del modelo de sustitución de importaciones y la integración del mercado nacional.

El desarrollo industrial de esta época se vio acompañado de una fuerte inversión pública en comunicaciones y transportes y de un importante proceso de diversificación de la producción que marcó una estructura y dinámica industrial de concentración espacial y de enorme atracción demográfica hacia las principales localidades urbanas del país, sobre todo hacia el Distrito Federal y los municipios conurbados a éste, en el Estado de México.

Iniciada la década de los setenta, el país contaba con cerca de 50 millones de habitantes, de los cuales, 22 millones residían en localidades mayores de 15 mil habitantes. Tan sólo en doce de las principales ciudades determinadas como áreas metropolitanas radicaban 13.4 millones de habitantes, es decir, 61% de la población urbana y 27.2% del total de la población.

La organización espacial de la población caracterizada por la concentración revela una nueva tendencia de urbanización, en la cual las actividades económicas y los asentamientos humanos rebasan los límites político-administrativos, dando lugar al fenómeno de aglomeración urbana. Este fenómeno, iniciado desde la década de los cuarenta con los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba se mantiene en un proceso constante de expansión urbana metropolitana y para la década de los setenta, la organización del territorio urbano determina la existencia de 12 grandes concentraciones urbanas con tamaños diferenciados que van desde los 209 mil habitantes de la ciudad de Orizaba hasta los 8.7 millones con que contaba la Ciudad de México.

Para 1980, la población en el país fue de 66.8 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 3.1% anual. La expansión económica sostenida durante las cuatro décadas anteriores, con una tasa promedio de 6.4% anual, permitió una fuerte inversión del sector público en los procesos de industrialización, habitabilidad y urbanización; procesos que determinaron el incremento en el número de localidades urbanas del país.

La década de los ochenta marca un parteaguas en los procesos de urbanización y de organización espacial. Los desequilibrios macroeconómicos, acentuados por una recesión económica sin precedentes, dieron como resultado una dinámica diferenciada de expansión física y de movimientos migratorios que modificaron el crecimiento y tamaño de las ciudades.

La Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, mostraron tasas de crecimiento más bajas, en contraste con localidades urbanas de menor tamaño, que experimentaron procesos de acelerada urbanización. Dicha situación les permitió a estas últimas, posicionarse como espacios relevantes en la organización del sistema urbano nacional como ciudades medias en el rango de 50 mil a 100 mil habitantes.

El proceso de metropolización siguió avanzando y para 1990, se distinguían otras 15 grandes concentraciones urbanas, destacándose entre ellas la ciudad de León que rebasó el millón de habitantes; el resto se componía en su mayoría de ciudades capitales de entidades federativas. La población residente en este nuevo conjunto de espacios urbanos ascendió a 25.7 millones de habitantes.

El desarrollo industrial de esta época se vio acompañado de una fuerte inversión pública en comunicaciones y transportes y de un importante proceso de diversificación de la producción que marcó una estructura y dinámica industrial de concentración espacial y de enorme atracción demográfica hacia las principales localidades urbanas del país, sobre todo hacia el Distrito Federal y los municipios conurbados a éste, en el Estado de México.

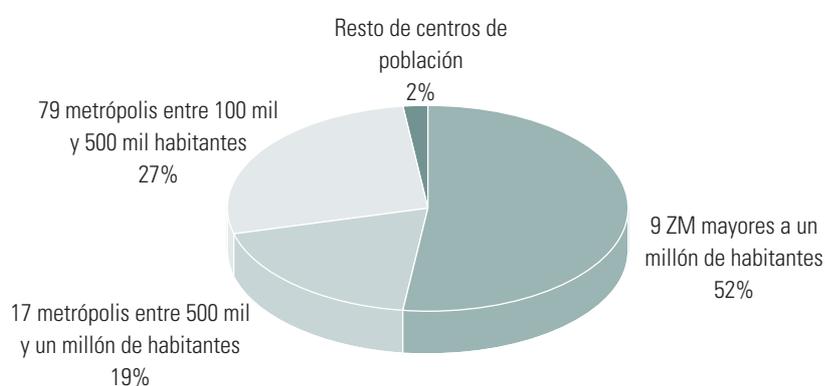
La década de los ochenta marca un parteaguas en los procesos de urbanización y de organización espacial. Los desequilibrios macroeconómicos, acentuados por una recesión económica sin precedentes, dieron como resultado una dinámica diferenciada de expansión física y de movimientos migratorios que modificaron el crecimiento y tamaño de las ciudades.

De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990 la población en el país alcanzó los 81.3 millones de habitantes, de los cuales el 54.2%, es decir, 43.9 millones, residían en alguna de las 309 localidades urbanas mayores de 15 mil habitantes, constituidas por cuatro ciudades mayores de un millón; 9 de entre 500 mil y un millón de habitantes; 46 de 100 mil a 499 mil habitantes; 37 de 50 mil a 99 mil habitantes; y el resto, 213, entre 15 mil y 49 mil habitantes.

En la actualidad, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, poco más de 63.2 millones de personas (cerca del 66% de la población total del país) residen en 364 ciudades mexicanas. Las diferencias de tamaño poblacional –y extensión territorial– entre estas 364 ciudades son extremadamente amplias: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otras 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano); y en 79 metrópolis menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país). El resto de la población urbana (2.3%) reside en centros de población de menor tamaño.

Por lo anterior, conocer la situación física de las ciudades del país y su correlación con las dinámicas territoriales de los últimos años resulta primordial para dimensionar el reto del desarrollo urbano y regional.

Sistema Urbano Nacional 2000: distribución de la población



Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001

Infraestructura y servicios en las ciudades

La infraestructura y los servicios de una ciudad son indicadores que permiten caracterizar su estado físico actual, la calidad de vida de sus habitantes y su capacidad para atraer inversiones.

Con el fin de identificar la situación de la infraestructura urbana básica de las ciudades del sistema urbano, se calculó el índice de infraestructura básica en la vivienda para las ciudades, aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas con población mayor a 50,000 habitantes. Este índice permite establecer una comparación entre ciudades en lo que se refiere a su cobertura de infraestructura urbana básica.

Índice de infraestructura básica en la vivienda de las ciudades

Este índice es la razón porcentual del número de viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada, de energía eléctrica y de drenaje conectado a la red pública sobre el número total de viviendas particulares habitadas. Se seleccionó este índice por resultar representativo de la infraestructura pública con que cuentan las zonas habitacionales de las ciudades. Por ser dichas zonas un porcentaje muy importante de las áreas urbanas y por ser un dato equiparable para todos los municipios, el índice permite realizar un análisis comparativo de las ciudades en cuanto a la calidad de su infraestructura.

Los valores de este índice de infraestructura básica para el año 2000 en las ciudades de más de 50,000 habitantes del país son los siguientes:

Cuadro 4
Índice de infraestructura básica en la vivienda

Número de ciudades	Porcentaje	Índice de infraestructura básica	Nivel de cobertura
20	16%	del 83.0% a 95%	Muy alto
15	12%	del 75.5% a 82.9%	Alto
37	30%	del 64.0% al 75.4%	Medio
38	31%	del 44.0% al 63.9%	Bajo
14	11%	del 1.0% al 43.9%	Muy bajo
124	Promedio	75%	
	Media aritmética	63%	

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

De las 35 ciudades que cuentan con niveles altos y muy altos de dotación de infraestructura básica urbana, el 50% corresponde a las capitales de los estados del centro y norte del país. También destaca que las ciudades turísticas tienen niveles de cobertura municipal de medios a bajos y muy bajos, a diferencia de las ciudades de la frontera norte donde el 70% tiene niveles de cobertura de medios a muy altos.

Es importante señalar que hoy en día, dos de cada cinco ciudades del país presentan niveles de cobertura de infraestructura bajos y muy bajos. De no remediarse esta situación, se pondrá a estas ciudades y a sus regiones en condiciones muy difíciles para impulsar su desarrollo en un mundo altamente competitivo.

Por otra parte, el nivel de tratamiento de las aguas residuales en las ciudades de más de 50,000 habitantes que se registraba en 1998, es un aspecto que requiere de mayor atención de la que actualmente se le presta, pues sólo el 41% del volumen de aguas residuales de estas ciudades recibió algún tipo de tratamiento primario o secundario.

Otro indicador representativo de la situación de la infraestructura en las ciudades es la cobertura de pavimentación de la red vial. El grado de pavimentación de las ciudades del país es muy desigual: 19 de las 20 ciudades que cuentan con una cobertura de pavimentación superior al 50%, corresponden a las capitales de los estados del centro y noreste del país; la otra es la aglomeración urbana de Oaxaca, en el sur de México. Destaca que el 84% de las ciudades mexicanas tienen una cobertura de pavimentación inferior al 50% de su red vial.

Es importante señalar que hoy en día, dos de cada cinco ciudades del país presentan niveles de cobertura de infraestructura bajos y muy bajos. De no remediarse esta situación, se pondrá a estas ciudades y a sus regiones en condiciones muy difíciles para impulsar su desarrollo en un mundo altamente competitivo.

Los equipamientos de los servicios de salud, educación superior e investigación son otros elementos que muestran la desigual distribución entre las ciudades del país, ya que la mayoría de éstos se concentran en la zona metropolitana del Valle de México y sus ciudades circunvecinas y las capitales de los estados.

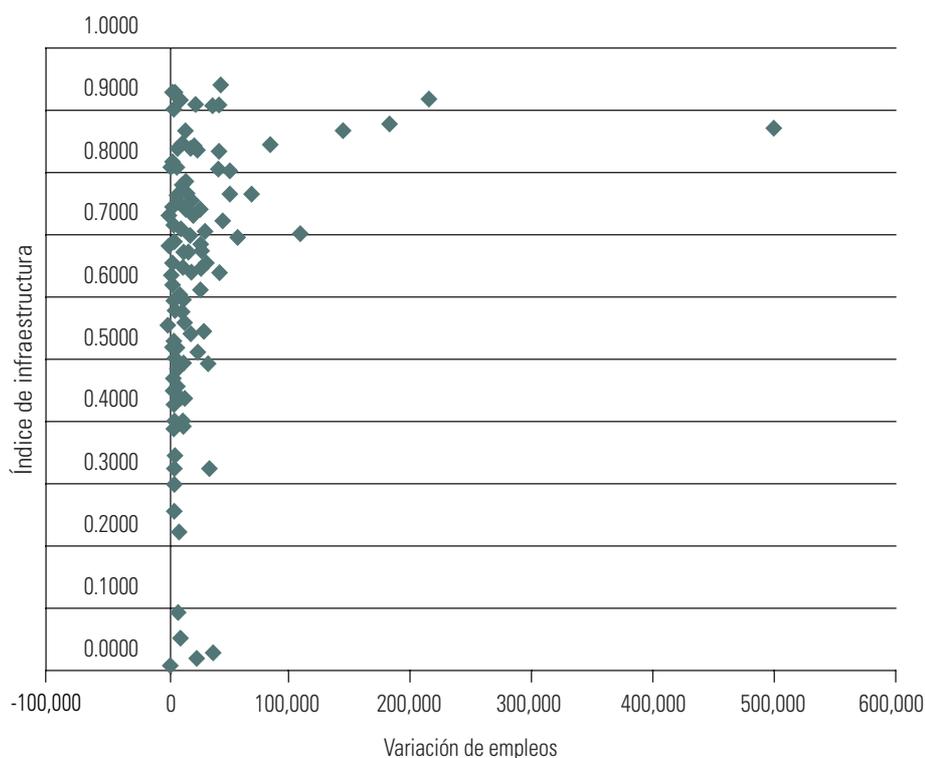
Finalmente, el manejo de residuos sólidos en las ciudades presentaba las siguientes características en el año 2000: en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León y Ciudad Juárez, se realizaba el 85% de la disposición final mediante relleno sanitario, mientras que en el resto de las ciudades de más de 50,000 habitantes se disponía el 58% de los desechos en tiraderos a cielo abierto.

Cuadro 5
Porcentaje de pavimentación de la red vial

Número de ciudades	Porcentaje	Cobertura de pavimentación en %	nivel comparativo
20	16%	Del 51% a 75%	Alto
50	40%	Del 41% al 50%	Medio
39	32%	Del 33% al 40%	Bajo
15	12%	Del 26% al 32%	Muy bajo
124	100%		

Fuente: SEDESOL, Dirección General de Infraestructura y Equipamiento 1999

Correlación de nuevos empleos durante el periodo 1993-1998 y el índice de infraestructura por ciudad



Fuente: Elaborado con base en INEGI, CENSOS ECONÓMICOS 1994, 1999 y SEDESOL, Prontuario de Infraestructura de Equipamiento Urbano 1999

Por otra parte, se ha encontrado una clara correlación entre la generación de empleos en una ciudad y su índice de infraestructura: a mayor dotación de infraestructura, mayor absorción de los nuevos empleos que se generan en la economía. En México, este resultado está asociado a la concentración urbana, pues en las grandes ciudades es donde se presentan los niveles más altos de dotación de infraestructura y servicios y donde se localizan las principales fuentes de generación de los nuevos empleos.

Calidad de la vivienda urbana

La calidad de las viviendas es un indicador básico de la situación física de una ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes. Con el objeto de conocer la situación en el año 2000, se calculó el porcentaje de viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales de construcción predominantes, para cada una de las 124 ciudades con una población mayor a los 50,000 habitantes.

Cuadro 6

Viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales predominantes, 2000

Número de ciudades	Porcentaje del total de ciudades	Porcentaje de viviendas con baja calidad en los materiales	Nivel de calidad de las viviendas
18	15%	del 3.4% a 12.8%	Muy alto
38	30%	del 13.2% a 23.2%	Alto
15	12%	del 24.4% al 32.1%	Medio
35	28%	del 33.4% al 53.4%	Bajo
18	15%	del 55.0% al 92.1%	Muy bajo
124	Promedio	23.5%	
	Media aritmética	32%	

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII censos generales de población y vivienda, 2000

De manera semejante al patrón territorial que muestra el índice de dotación de infraestructura básica urbana, los índices más altos de calidad en los materiales de las viviendas corresponden a las capitales de los estados del centro y norte del país y a otras ciudades localizadas en esas regiones. En el sur del país, las únicas ciudades con índices altos en la calidad de las viviendas son: Juchitán de Zaragoza, la aglomeración urbana de Mérida-Progreso y Cozumel. En el caso de las ciudades de la frontera norte, destaca que en la mayoría de los casos se registran índices muy bajos y bajos de calidad en los materiales de la vivienda.

Como lo muestran los datos anteriores, el conjunto de ciudades del país presenta niveles muy diversos de infraestructura y servicios, así como en la calidad de sus viviendas; una cantidad significativa de las ciudades de más de 50,000 habitantes no presentan condiciones físicas aceptables. El reto de convertir a los asentamientos humanos en un hábitat más seguro, salubre y habitable, es tarea inmediata para gran parte de las ciudades del país.

El conjunto de ciudades del país presenta niveles muy diversos de infraestructura y servicios, así como en la calidad de sus viviendas; una cantidad significativa de las ciudades de más de 50,000 habitantes no presentan condiciones físicas aceptables. El reto de convertir a los asentamientos humanos en un hábitat más seguro, salubre y habitable, es tarea inmediata para gran parte de las ciudades del país.

Porcentaje de viviendas particulares habitadas con baja calidad en sus materiales:

Este porcentaje resulta de la intersección del conjunto de viviendas particulares habitadas construidas con materiales no permanentes en techo y paredes con el conjunto de viviendas particulares habitadas con piso de tierra, dividida entre el total de viviendas particulares habitadas.

Este índice no pretende calcular el total de viviendas que deberán estar sujetas a algún programa de mejoramiento o sustitución, ya que no estima la durabilidad de los materiales ni su necesidad de sustitución. Sólo indica la cantidad de viviendas en un municipio que tienen esos materiales como predominantes en sus pisos, paredes y techos.

Sin embargo, el índice estima el porcentaje de viviendas que tienen baja calidad de acuerdo con sus materiales predominantes. Algunos materiales considerados pueden resultar adecuados en ciertos climas, pero con objeto de contar con una base común estadística para todas las ciudades del país, se aplicó un criterio uniforme para todos los municipios del país. Lo anterior puede significar que el índice este sobrestimado para algunas ciudades de las costas y áreas de clima tropical.

Por ser la vivienda el porcentaje más importante de las construcciones de una ciudad, se puede afirmar que para los barrios y colonias habitacionales de las ciudades, este índice refleja con bastante precisión la calidad media de los espacios públicos.

Administración urbana

Las diversas modificaciones al artículo 115 Constitucional han ido transfiriendo cada vez mayores atribuciones a las autoridades locales. En la actualidad, la dotación de servicios, la infraestructura urbana y algunos equipamientos públicos, como los mercados, son responsabilidad de los municipios. Además son responsables de administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Actualmente, es notoria la debilidad administrativa de una parte significativa de los municipios para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que les otorga el artículo 115 de la Constitución.

Un indicador de lo anterior lo proporcionan los resultados sobre la introducción de servicios de agua potable y drenaje en la última década, los cuales señalan capacidades desiguales para atender estos servicios en los municipios y las ciudades del país.

Mientras que un 62% de las ciudades logró disminuir el número de viviendas sin agua entubada en el predio, en el restante 38% aumentó el déficit absoluto durante el periodo 1990-2000. Destacan ciudades como Ciudad Mante y Guaymas-Empalme, donde se logró una dotación del servicio 50% mayor a lo que demandaron las nuevas viviendas, lo que permitió reducir el rezago acumulado. En el caso de las viviendas conectadas a la red de drenaje, en el 43% de las ciudades la demanda por el servicio fue superior a la capacidad de atención de las autoridades. Los datos anteriores indican que un número importante de autoridades locales (21% del total) enfrentó problemas para atender el crecimiento urbano en cuanto a la dotación de servicios a la vivienda, situación que en la mayoría de los casos es producto de una hacienda municipal débil.

Actualmente, es notoria la debilidad administrativa de una parte significativa de los municipios para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que les otorga el artículo 115 de la Constitución.

Con el fin de elevar la capacidad de los municipios para atender la demanda de infraestructura y servicios de la población, se requiere que éstos mejoren su capacidad financiera. Para ello es imperativo, en primer lugar, fortalecer los ingresos públicos propios de los municipios, pues en todos los casos existe una gran dependencia de las participaciones y transferencias federales en la estructura de los ingresos municipales totales; dependencia que representó, en el año de 1999, el 66% en promedio, para todos los municipios del país.

Los impuestos locales, entre los cuales el más importante es el predial, representan una fracción muy baja de los ingresos públicos municipales, el 16.6% en el mejor de los casos (Quintana Roo y Nuevo León) y el 1.6% en el peor (Tabasco). En situación similar se encuentran los ingresos por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, que oscilan entre el 38.4% en Colima y el 1.7% en Tlaxcala.

En la mayoría de los municipios la posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios, por la vía de los impuestos relacionados con los predios urbanos, se ha visto limitada tanto por problemas de modernización de los catastros y registros públicos, como por lo limitado de las competencias legales de las autoridades municipales en la materia.

A la fecha los procesos de modernización de catastros y registros públicos de la propiedad y el comercio presentan avances desiguales en el país. En materia catastral sólo el 23% de los estados cuenta con una legislación catastral actualizada; el 25% de los catastros disponen de tasas impositivas homogéneas y actualizadas; y en el 50% de ellos se ha consolidado la integración de la información cartográfica y estadística. La modernización de los registros públicos muestra avances significativos sólo en Baja California, Jalisco y Sonora (este último estado cuenta con el único instituto registral y catastral del país).

Esta situación cambiará debido a que a partir del año 2000, de acuerdo con las últimas reformas al artículo 115 Constitucional, los catastros han de ser transferidos a los municipios, lo que presentará un reto más para las autoridades municipales. En el caso de las zonas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas, deberán adoptarse acciones complementarias de coordinación y de acción concertada, que permitan instrumentar sistemas tributarios y recaudatorios de carácter intermunicipal.

Es necesario, también consolidar y darle permanencia a los equipos locales de planeación y administración urbana, por medio de impulsar el establecimiento del servicio civil de carrera. Sólo la permanencia de estos equipos permitirá garantizar que la experiencia acumulada del desarrollo urbano no se pierda. Un instrumento que ha permitido atender esta situación, en algunos municipios y ciudades ha sido la creación de institutos o agencias de planeación urbana municipal o intermunicipales para las zonas metropolitanas, gobernados por una comisión integrada por representantes de la sociedad y del gobierno, y cuya dinámica esté regida por objetivos de largo plazo de gobernabilidad territorial.

Es imperativo, en primer lugar, fortalecer los ingresos públicos propios de los municipios, pues en todos los casos existe una gran dependencia de las participaciones y transferencias federales en la estructura de los ingresos municipales totales; dependencia que representó, en el año de 1999, el 66% en promedio, para todos los municipios del país.

En la mayoría de los municipios la posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios, por la vía de los impuestos relacionados con los predios urbanos, se ha visto limitada tanto por problemas de modernización de los catastros y registros públicos, como por lo limitado de las competencias legales de las autoridades municipales en la materia.

Cuadro 7**Finanzas municipales, 1999. Ingresos públicos municipales**

Ordenados de mayor a menor contribución porcentual de las participaciones federales en los ingresos brutos totales municipales de 1999

Entidad federativa	Ingresos	Impuestos brutos totales	Partici- paciones federales	Contribu- ción de mejoras	Derechos	Productos	Apro- vecha- miento	Deuda pública	Por cuenta de terceros	Trans- feren- cias	Otros	Dispo- nibilidad
Estados Unidos Mexicanos	100.00	9.38	48.08	0.46	5.32	2.25	5.01	3.04	1.65	18.20	3.04	3.57
Yucatán	100.00	8.92	84.06	0.00	1.77	1.22	2.32	1.25	0.00	0.00	0.46	0.00
Chiapas	100.00	4.66	83.90	0.00	2.80	1.11	0.89	0.70	0.03	3.41	1.76	0.75
Tlaxcala	100.00	2.14	80.56	0.02	2.59	0.84	0.82	0.26	0.00	11.58	0.39	0.81
Oaxaca	100.00	3.45	75.27	0.27	4.74	1.96	3.57	2.96	0.20	1.95	4.14	1.48
Campeche	100.00	3.46	69.60	0.00	3.37	1.95	1.49	0.94	0.00	12.80	1.18	5.21
Sonora	100.00	12.08	67.99	0.30	5.43	4.32	4.32	0.73	0.00	2.65	0.09	2.09
Aguascalientes	100.00	6.81	67.14	0.00	11.63	3.37	3.64	0.44	0.08	4.17	1.31	1.41
Puebla	100.00	7.29	64.62	0.00	5.56	2.03	1.33	4.00	2.26	2.81	1.88	8.22
Veracruz	100.00	7.69	63.76	0.98	2.67	1.38	4.42	5.53	0.14	7.24	1.36	4.83
Morelos	100.00	11.59	63.21	0.44	4.70	1.25	2.62	1.52	0.66	5.30	2.03	6.69
Nayarit	100.00	5.08	62.81	2.00	3.04	0.62	1.27	0.63	0.04	18.69	5.52	0.30
Querétaro	100.00	13.67	56.37	0.54	2.15	2.26	3.36	0.00	0.03	20.65	0.82	0.14
Tabasco	100.00	1.56	53.75	0.00	0.62	0.81	1.19	0.00	5.07	15.02	7.04	14.94
Coahuila de Zaragoza	100.00	13.64	52.70	1.57	9.17	1.88	3.13	3.47	0.26	11.66	1.59	0.94
Guerrero	100.00	10.01	51.96	0.03	3.93	1.84	3.60	0.05	0.88	11.26	10.11	6.33
Tamaulipas	100.00	5.92	51.73	0.08	3.25	2.04	3.60	6.71	0.00	14.09	2.26	10.31
Colima	100.00	6.88	48.75	0.00	7.52	2.23	28.63	1.90	0.00	1.20	2.70	0.19
Zacatecas	100.00	3.74	47.04	0.02	4.58	1.08	2.05	2.19	0.99	29.08	1.87	7.36
Quintana Roo	100.00	16.62	46.79	0.00	9.50	1.83	8.68	1.52	0.00	12.26	0.09	2.70
San Luis Potosí	100.00	4.88	44.25	0.39	3.25	1.38	2.39	0.54	0.73	36.88	3.17	2.14
Estado de México	100.00	12.08	43.93	0.92	8.02	1.56	2.21	6.61	0.48	20.16	1.63	2.42
Hidalgo	100.00	4.31	42.19	0.00	3.41	0.56	2.19	0.54	0.00	42.48	0.51	3.82
Baja California Sur	100.00	15.63	42.14	0.00	10.17	2.47	4.89	7.79	3.37	9.88	0.74	2.92
Nuevo León	100.00	16.35	41.96	0.53	5.00	3.81	5.44	4.06	1.76	13.31	4.77	3.01
Sinaloa	100.00	10.97	39.89	0.33	3.66	1.11	7.95	5.80	0.14	25.40	1.39	3.35
Michoacán	100.00	5.80	39.74	1.66	5.60	1.55	2.56	2.01	0.35	38.79	1.12	0.81
Durango	100.00	4.70	39.28	0.00	6.78	1.68	4.25	0.45	0.00	25.52	0.00	17.34
Jalisco	100.00	11.05	38.73	0.02	7.56	4.83	5.94	1.52	0.04	22.71	7.33	0.26
Guanajuato	100.00	7.45	35.13	0.83	2.36	4.59	14.42	3.59	2.24	20.04	6.41	2.96
Chihuahua	100.00	11.26	31.73	0.25	6.66	2.09	6.67	0.49	1.41	36.48	2.30	0.67
Baja California	100.00	13.26	23.54	0.26	5.77	1.01	14.99	4.52	19.62	14.53	2.04	0.46

Fuente: INEGI, Sistema municipal de base de datos, junio de 2001

En la actualidad, la mayoría de las zonas metropolitanas y las aglomeraciones urbanas, así como las ciudades de más de 50,000 habitantes, cuentan con planes de desarrollo urbano actualizados y vigentes. Sin embargo, es necesaria la creación de mecanismos que permitan darle un adecuado seguimiento a la definición y ejecución de las obras y acciones derivadas de los mismos.

Desde 1993, con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que se incluye un capítulo sobre la participación social en el desarrollo urbano y se establece un procedimiento genérico para la consulta pública, comenzaron a surgir iniciativas en diversas entidades federativas y ciudades del país, para promover la participación de la sociedad en el desarrollo urbano. Sin embargo, dicho proceso se ha dado de manera aislada y esporádica.

En este contexto, se ha promovido ante los gobiernos de los estados y de los municipios la creación o, en su caso, la reactivación y adecuación de los consejos estatales de desarrollo urbano, así como de los consejos consultivos de las ciudades que formaron parte del “Programa de 100 Ciudades”. También se han impulsado los patronatos de los centros históricos y la participación de organizaciones sociales, privadas y civiles, así como instituciones académicas y colegios de profesionistas de representación local y nacional en materia de desarrollo urbano y vivienda.

La ordenación del territorio y la organización de las ciudades requiere, cada vez más, de una administración pública abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que exige la sociedad, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y privados, y cumpliendo con los planes o programas de desarrollo urbano establecidos.

Las nuevas dinámicas espaciales y recientes mutaciones territoriales

El reto del hábitat para transformar nuestros asentamientos humanos en lugares más seguros, con mejores condiciones sanitarias, habitables, equitativos, sustentables y productivos no podrá superarse sin analizar la situación que hoy guardan las ciudades, en particular sus procesos de urbanización y de expansión.

Estos procesos se comprenden, a su vez, mediante el análisis espacial región-ciudad, del cual se desprenden tres nuevas dinámicas espaciales en la urbanización que implican cambios o mutaciones en la estructura territorial del país.

La **Metropolización**: es una dinámica espacial generada por cambios en los procesos de producción y distribución, e implica la asociación tendencial o inducida de redes de ciudades o aglomeraciones urbanas, constituyendo una constelación de asentamientos humanos con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.

La **Suburbanización**: es una dinámica espacial generada por la urbanización de grandes extensiones de tierra en la periferia de las ciudades, que constituyen, en la mayoría de los casos, áreas dormitorio que no cuentan con la complejidad de usos del suelo para la realización de la vida urbana. A diferencia de la dinámica tradicional de expansión periférica con fraccionamientos o colonias, en la suburbanización las ciudades pierden población en el corazón del área urbana, ganándola en la periferia, de manera que las densidades en el centro y en su periferia tienden a igualarse, alejándose del modelo tradicional, el cual es extremadamente denso en el centro y progresivamente deshabitado en dirección al límite de la ciudad. Esta dinámica genera aglomeraciones urbanas que rebasan el ámbito de lo que se conoce por ciudad.

La **Rururbanización**: es una dinámica espacial tendiente a la urbanización del medio rural. La dicotomía rural-urbano, en estos casos, ya no es tan evidente. Las transformaciones tecnológicas y del modo de producción, han generado mutaciones territoriales. La rururbanización es producto de la inercia que conlleva la urbanización.

La ordenación del territorio y la organización de las ciudades requiere, cada vez más, de una administración pública abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios que exige la sociedad, promoviendo el uso eficiente de los recursos públicos y privados, y cumpliendo con los planes o programas de desarrollo urbano establecidos.

La posibilidad de convertir a las ciudades del país y en particular a las zonas metropolitanas, en un verdadero hábitat de calidad, requiere diseñar nuevos modos de gobernabilidad territorial, con instrumentos que permitan crear dinámicas territoriales de "metropolización" planeada. El desarrollo equilibrado y solidario de estas grandes ciudades demanda la voluntad de conducir los procesos de manera integrada, y de subordinar los intereses locales a una estrategia metropolitana o de aglomeración que garantice el mejor uso de un recurso común: el territorio.

Estas nuevas dinámicas territoriales provocan una aceleración de la expansión urbana que implica no sólo la intervención de los gobiernos estatales, sino la participación de una cantidad cada vez mayor de gobiernos municipales: 75 en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), 8 para el caso de la ZM de Guadalajara, 19 para ZM Puebla-Tlaxcala, 9 en la ZM de Monterrey y 18 en la aglomeración urbana de Oaxaca. Las autoridades de estas ciudades tienen recursos muy dispares para atender los fenómenos urbanos que rebasan, en muchos casos, su ámbito territorial, por lo que se hace necesario fortalecer o, en su caso, crear los tipos de gobernabilidad territorial adecuados: de megalópolis, de zona metropolitana o de aglomeración urbana.

La posibilidad de convertir a las ciudades del país y en particular a las zonas metropolitanas, en un verdadero hábitat de calidad, requiere diseñar nuevos modos de gobernabilidad territorial, con instrumentos que permitan crear dinámicas territoriales de "metropolización" planeada. El desarrollo equilibrado y solidario de estas grandes ciudades demanda la voluntad de conducir los procesos de manera integrada, y de subordinar los intereses locales a una estrategia metropolitana o de aglomeración que garantice el mejor uso de un recurso común: el territorio.

En este sentido será indispensable promover modificaciones a la legislación urbana actual para permitir la constitución de organismos de gobierno y de administración de las zonas metropolitanas, de instancias de cooperación intermunicipal, así como la constitución de sistemas tributarios y recaudatorios coordinados intermunicipalmente.

Las megalópolis y las zonas metropolitanas: territorios de oportunidad

Las megalópolis y zonas metropolitanas mantienen interconectadas a sus ciudades-núcleo y periféricas en redes por medio de flujos productivos, financieros o de mano de obra, en las cuales las actividades económicas pueden determinar su especialización. Unas veces cobran importancia como industriales; otras, por sus servicios y comercios, y otras como centros de investigación o de decisión, pero al funcionar de manera conjunta y eficiente, amplían el potencial de toda su región y de cada una de las partes. Planear y actuar con una adecuada gobernabilidad territorial permite controlar los problemas de la expansión urbana y mejorar la calidad de las zonas metropolitanas para hacerlas funcionar de manera eficiente. Lo anterior permitirá que éstas puedan desempeñar un papel significativo en la economía mundial y que los países cuenten con zonas metropolitanas capaces de asumir la función de ciudades globales, con el potencial necesario en los ámbitos económico, cultural y tecnológico.

Descripción del sistema urbano nacional

El Sistema Urbano Nacional (SUN), es una forma de entender el espacio urbano bajo un enfoque sistémico que permite conocer y analizar el territorio nacional a través de su estructura urbana. El SUN se integra por las ciudades de más de 15,000 habitantes, clasificadas en rangos según su tamaño.

En 1995, el SUN estaba integrado por 347 ciudades conforme a la clasificación del CONAPO. De éstas, seis tenían más de un millón de habitantes; 60 estaban entre 100,000 y 999,999 habitantes, y 281 eran consideradas ciudades pequeñas, con una población entre 15,000 y 99,999 personas.

En cuanto a las ciudades con más de 50,000 habitantes, el sistema contaba con 113 ciudades con una población municipal de 57.3 millones de personas, 63% del total nacional. De éstas, sólo la Zona Metropolitana del Valle de México con cerca de 17 millones de habitantes, tenía rango jerárquico 1 de nivel nacional. Las ciudades del segundo rango, Monterrey, Guadalajara y Puebla, con más de dos millones de habitantes cada una, conformaban junto con 13 ciudades del rango 3 (entre 500,000 habitantes y 1.5 millones), la estructura urbana principal del centro y norte del país. La Mesorregión Sur-Sureste del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se estructuraba a partir de la Zona Metropolitana del Valle de México y contaba con dos ciudades del rango 3 y dos del rango 4, lo que comprueba las debilidades de la región en materia de servicios e infraestructura.

Si se compara con la situación de 1995, en la actualidad el sistema ha experimentado pocos cambios en sus tendencias. Hasta el año 2000, se incorporaron 17 ciudades que alcanzaron los 15,000 habitantes conformando un sistema urbano con 364 ciudades y se reforzó el dinamismo del norte y centro del país, con el incremento poblacional de la ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo; de la ZM de Toluca, y de Ciudad Juárez, a más de un millón habitantes.

El número total de grandes metrópolis se elevó a 9 y la primacía urbana (definida como la relación entre la población de la ciudad más grande y la suma de las tres ciudades que le siguen en tamaño) disminuyó levemente de 2.1 en 1990 a 1.9 en el año 2000, lo que demuestra una disminución relativa de la importancia de la Zona Metropolitana del Valle de México. Sin embargo el índice de concentración (Gini) para las localidades de más de 15,000 habitantes, pasó en el mismo periodo de 0.76 a 0.80, lo que indica que si bien la primacía urbana del sistema disminuyó, la concentración en unas cuantas ciudades aumentó.

Por lo que respecta al subsistema urbano compuesto por ciudades mayores a 50,000 habitantes, entre 1995 y 2000 el número de ciudades creció de 113 a 121 y aumentó en 11% su población; asimismo, incrementó su participación en el total nacional del 63% al 66%. Los cambios más significativos se presentaron en el rango 3, donde se incorporaron las ciudades de Acapulco y Saltillo-Ramos Arizpe-Artega, y en el rango seis donde se agregaron 7 ciudades, de las cuales 5 corresponden a la región norte del país, reforzándose la estructura urbana de la misma.

Es importante mencionar que el número de ciudades y sus rangos de jerarquía para el año 2000 son una aproximación preliminar, debido a que no han sido difundidos los datos a nivel localidad del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Además, cabe hacer notar que la diferencia entre las 121 ciudades con más de 50 mil habitantes del sistema urbano nacional 2000 (SUN 2000) y las 124 que se presentaron en los apartados anteriores de infraestructura y servicios en las ciudades y de calidad de la vivienda urbana, obedece a que en el SUN 2000 se incorporaron las ciudades de Salamanca, Silao y San Martín Texmelucan a Irapuato, León y Puebla, respectivamente.

El número total de grandes metrópolis se elevó a 9 y la primacía urbana disminuyó levemente de 2.1 en 1990 a 1.9 en el año 2000, lo que demuestra una disminución relativa de la importancia de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Cuadro 8**Sistema urbano nacional 1995 y 2000**

Ciudades con más de 50,000 habitantes

Sistema urbano nacional 1995			Sistema urbano nacional 2000		
No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población municipal 1995	No. de ciudades	Rango de jerarquía de la ciudad	Población municipal 2000
1	1	17,289,613	1	1	18,396,677
3	2	8,178,490	3	2	9,032,880
15	3	11,885,678	17	3	14,763,111
18	4	7,935,974	18	4	8,355,171
31	5	6,961,742	30	5	7,069,725
45	6	5,078,554	52	6	7,069,725
113		57,330,051	121		63'591,071
Participación		63%			66%
Total Nacional		91,120,433			97,483,412

Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México 2001

Nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional

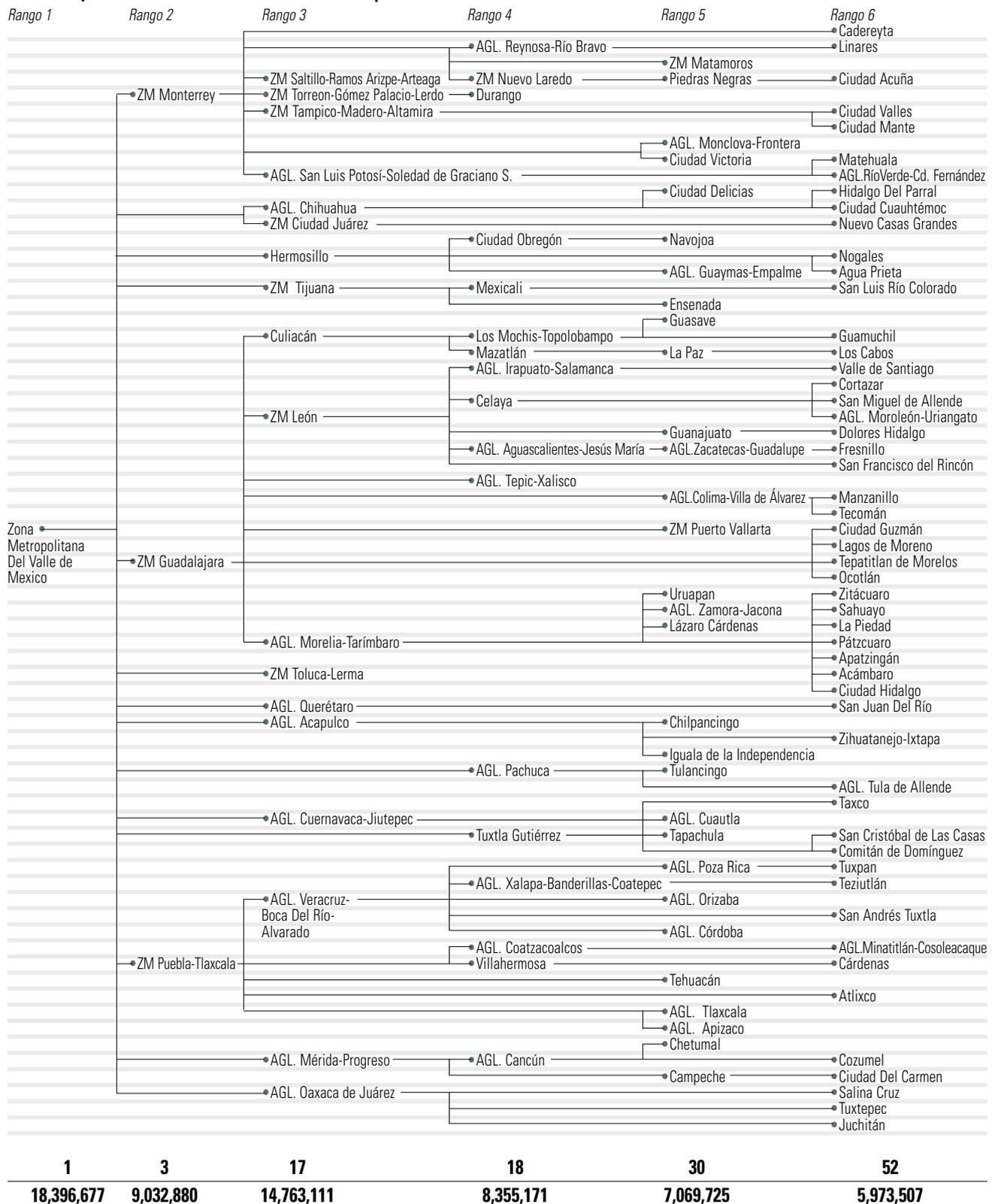
Las clasificaciones usuales de las ciudades del SUN en zonas metropolitanas y ciudades medias y pequeñas, así como la de rangos de jerarquía por tamaño y niveles de servicio, no permiten una interpretación precisa de los fenómenos que actualmente se están produciendo en el sistema urbano y, por lo tanto, deben ser revisadas.

Entre los fenómenos que no considera la clasificación de ciudades empleada hasta ahora se encuentra el de la Megalópolis del Centro –reconocida como tal por una gran cantidad de estudios científicos y documentos oficiales, como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México– que involucra a un amplio conjunto de las ciudades de la región centro del país y que, por lo mismo, debe ser considerada como un fenómeno de primera importancia al interior del SUN.

También queda excluida de las actuales clasificaciones la complejidad real de las “metropolizaciones” en las grandes ciudades, ya sea con otras ciudades del país o con ciudades de los Estados Unidos de América. Tradicionalmente se ha establecido que toda conurbación constituye una zona metropolitana, tomando en cuenta sólo los criterios de expansión física, sin considerar los procesos económicos y demográficos y las dinámicas espaciales que se producen entre ciudades vecinas, no necesariamente contiguas, lo que no ayuda a interpretar lo que está sucediendo y sí a crear confusión.

Pero las consecuencias de tal clasificación no sólo tienen implicaciones teóricas, sino que, por su poca precisión, ha dificultado que se genere una adecuada actuación coordinada de los tres órdenes de gobierno en el territorio.

Estructura y funcionamiento del Sistema Urbano Principal



Fuente: Conapo, Sistema de Ciudades de México: Jerarquía y vínculos 1995
 Fuente: Elaborado con Base en Inegi, XI Y XII Censos Generales de Población Y Vivienda, y Censo 1995

ZM: Zona Metropolitana AGL: Aglomeración

Esta clasificación busca convertirse en un instrumento funcional y práctico que, combinando las situaciones de carácter espacial de cada urbe, permita establecer a futuro un cuerpo coherente de políticas y acciones de gobierno, acorde con el grado de complejidad de cada ciudad o red de ciudades.

La nueva clasificación de las ciudades del país es un primer paso para desarrollar un nuevo Sistema Urbano Nacional con el cual sea posible interpretar, analizar y modelar correctamente la estructura urbana del territorio, incluyendo las dinámicas actuales y sus grados de complejidad. Esta clasificación busca convertirse en un instrumento funcional y práctico que, combinando las situaciones de carácter espacial de cada urbe, permita establecer a futuro un cuerpo coherente de políticas y acciones de gobierno, acorde con el grado de complejidad de cada ciudad o red de ciudades.

La nueva clasificación establece una subdivisión de las ciudades actualmente definidas como zonas metropolitanas en tres clases, al reconocer, por un lado, la existencia de una megalópolis en el centro del país y, por el otro, la diferencia entre los fenómenos de metropolización y de conurbación.

Como conclusión de las consideraciones anteriores, se define la nueva clasificación de las ciudades del Sistema Urbano Nacional en las siguientes cinco clases:

1. **Megalópolis del centro:** La megalópolis del centro es el resultado de la “metropolización” de varias zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en la región centro del país. Está integrada por :

Las zonas metropolitanas del Valle de México, de Puebla-Tlaxcala, de Toluca-Lerma, así como por las aglomeraciones de Cuernavaca-Jiutepec, Cuautla, Pachuca y Tlaxcala

2. **Zonas metropolitanas:** Las zonas metropolitanas son todas aquellas redes de ciudades, donde los procesos de “metropolización” involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes. Se subclasifican en:

Zonas Metropolitanas:

■ Transfronterizas	■ Interestatales	■ Estatales
ZM de Tijuana	ZM de Monterrey-Salttillo-Ramos	ZM de Guadalajara
ZM de Nuevo Laredo	Arizpe-Arteaga	ZM de León
ZM de Ciudad Juárez	ZM de Tampico-Madero-Altamira	
ZM de Matamoros	ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	
	ZM de Puerto Vallarta	

3. **Aglomeraciones urbanas:** Las aglomeraciones urbanas son las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto una población inferior a un millón de habitantes. Son las siguientes:

Aglomeraciones urbanas:

Acapulco	Aguascalientes	Apizaco
Cancún	Coatzacoalcos	Colima-Villa de Alvarez
Córdoba	Chihuahua	Guaymas-Empalme
Irapuato-Salamanca	Mérida-Progreso	Minatitlán-Cosoleacaque
Monclova- Frontera	Morelia-Tarímbaro	Moroleón-Uriangato
Oaxaca de Juárez	Orizaba	Poza Rica
Querétaro	Reynosa-Río Bravo	Río Verde-Ciudad Fernández
San Luis Potosí-Soledad de G. S.	Tepic-Xalisco	Tula de Allende
Veracruz- Boca del Río-Alvarado	Xalapa-Banderilla-Coatepec	Zacatecas-Guadalupe
Zamora-Jacona		

4. **Ciudades:** Esta clase está integrada por todas aquellas localidades cuya expansión urbana no ha sobrepasado los límites del municipio donde se localizan. Esta clase se subdivide en 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y en 244 ciudades entre 15 mil y 49,999 habitantes. Las ciudades con más de 50 mil habitantes son las siguientes:

Ciudades:

Ensenada	Dolores Hidalgo	Tehuacán
Mexicali	Guanajuato	Teziutlán
La Paz	San Francisco del Rincón	San Juan del Río
Los Cabos	San Miguel de Allende	Cozumel
Campeche	Valle de Santiago	Chetumal
Ciudad del Carmen	Tulancingo	Ciudad Valles
Ciudad Acuña	Ciudad Guzmán	Culiacán
Piedras Negras	Lagos de Moreno	Guamuchil
Manzanillo	Ocotlán	Guasave
Tecomán	Tepatitlán de Morelos	Los Mochis-Topolobampo
Cauhtémoc	Acámbaro	Mazatlán
Delicias	Apatzingán	Matehuala
Hidalgo del Parral	Ciudad Hidalgo	Agua Prieta
Nuevo Casas Grandes	Lázaro Cárdenas	Ciudad Obregón
Comitán	Patzcuaro	Hermosillo
San Cristóbal de las Casas	La Piedad	Navojoa
Tapachula	Sahuayo	Nogales
Tuxtla Gutiérrez	Uruapan	San Luis Río Colorado
Durango	Zitácuaro	Cárdenas
Chilpancingo	Cadereyta	Villahermosa
Iguala	Linares	Ciudad Mante
Ixtapa-Zihuatanejo	Juchitán	Ciudad Victoria
Taxco	Salina Cruz	San Andrés Tuxtla
Celaya	Tuxtepec	Túxpan
Cortazar	Atlixco	Fresnillo

Características de las nuevas dinámicas territoriales en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM):

¿En dónde estamos?

La ZMVM es la segunda zona metropolitana en tamaño del mundo que, con sus 18 millones de habitantes y 75 unidades administrativas, precede a la zona metropolitana de Tokio-Yokohama. Forma parte de una de las mayores megalópolis del planeta.

El crecimiento de la ZMVM ha causado desequilibrios ecológicos que amenazan la calidad de vida de la población, lo cual obliga a diseñar una estrategia ambiental urbana-rural para abordar la problemática existente con el fin de avanzar hacia un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para la cuenca del Valle de México.

El complejo proceso de crecimiento de la ZMVM ha sido motivo de preocupación de los gobiernos involucrados, quienes han intentado diversas instancias de coordinación para la atención conjunta y coordinada de los problemas asociados a la expansión metropolitana. En 1976 se creó la Comisión de Conurbación de la Región Centro, con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya función principal consistía en elaborar, evaluar, revisar y procurar la ejecución del Plan de Ordenación de la Zona Conurbada del Centro del País, elaborado en 1983; posteriormente dichas funciones pasaron a ser competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En el periodo de 1988 a 1995 se crearon, a través de convenios suscritos entre los gobiernos del Distrito Federal y el del Estado de México, con el Gobierno Federal, las Comisiones Metropolitanas de Asentamientos Humanos (COMETAH), Ambiental (CAM), la de Vialidad y Transporte (COMETRAVI), la de Agua y Drenaje (CADAM), la de Protección Civil (COMPROCI) y la de Seguridad y Justicia, con resultados parciales debido a que los proyectos se visualizaron de manera sectorial, sin considerar una estrategia única de ordenación del territorio.

En materia de conurbación, la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 20 establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación. Con esta base se pretenden diseñar instancias de coordinación metropolitana acordes con la problemática actual que no reconoce límites políticos en su funcionamiento interno cotidiano, con la participación de la Federación como facilitador y promotor.

Asimismo, la Ley define en su artículo 58, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

5. Las restantes 2,139 localidades del país entre 2,500 y 15,000 habitantes se clasifican como Centros de Población.

Por último cabe mencionar que las 195,152 localidades de 1 a 2,449 habitantes quedan clasificadas, de acuerdo con el CONAPO, según su condición de ubicación: a) localidades dentro del área de influencia urbana, 22%; b) localidades cerca de una carretera, 44%, y c) localidades aisladas, 34%.

¿A dónde queremos llegar?

- Regular el crecimiento y apoyar la consolidación ordenada de la Zona Metropolitana del Valle de México, en condiciones que permitan la realización de las actividades económicas y sociales en un contexto de equidad y sustentabilidad
- Promover que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento rector que defina la política de ordenación del territorio de los asentamientos humanos en la región.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno para elevar la eficiencia de los recursos públicos de los programas de inversión y de obra.
- Aprovechar las ventajas competitivas de la Zona Metropolitana del Valle de México como ciudad mundial para la atracción de inversiones con un enfoque de desarrollo regional.

¿Qué camino vamos a seguir?

- Promover en forma conjunta con los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México el establecimiento de una instancia político-administrativa que permita evolucionar la figura de Coordinación Metropolitana hacia otra que coadyuve para una mejor gobernabilidad territorial y coordinación intergubernamental e intersectorial, con el fin de lograr una adecuada planificación y gestión metropolitanas.
- A partir de convenir esta nueva instancia político-administrativa metropolitana, se promoverá la creación de un Fondo Metropolitano para el Valle de México con aportaciones del Gobierno Federal, del Gobierno del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal para el financiamiento de obras, proyectos y empresas de carácter metropolitano de alcance regional en los rubros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad y transporte, equipamiento, residuos sólidos, agua, drenaje y medio ambiente.
- Planificar y regular en forma conjunta entre los gobiernos federal, estatales y municipales correspondientes, el fenómeno de conurbación de la Zona Metropolitana del Valle de México, para lo cual se promoverá que el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México sea el instrumento legal que regule y ordene el territorio.
- Regular y controlar, en forma conjunta y coordinada con los órdenes de gobierno correspondientes, el crecimiento y la expansión de la ZMVM sin rebasar la capacidad de soporte del territorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad del Valle de México

El reto de la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda

Requerimientos de suelo para el desarrollo de las ciudades

La ciudad es un formidable instrumento de producción y el vehículo más eficiente para ofrecer servicios y oportunidades a la población. El Sistema Urbano Nacional (SUN) articula el espacio regional, concentra el 66% de la población y está creciendo a una tasa anual de 1.9%, más de dos veces la tasa en el ámbito rural. Las ciudades han sido un instrumento efectivo contra la marginación pero no contra la pobreza, la vida en la ciudad representa para gran parte de la población una lucha permanente por los satisfactores básicos y por un espacio vital para el desarrollo personal, familiar y colectivo.

La ciudad es un formidable instrumento de producción y el vehículo más eficiente para ofrecer servicios y oportunidades a la población.

Las ciudades han sido un instrumento efectivo contra la marginación pero no contra la pobreza, la vida en la ciudad representa para gran parte de la población una lucha permanente por los satisfactores básicos y por un espacio vital para el desarrollo personal, familiar y colectivo.

Para hacer frente al reto que implica ampliar la plataforma de la ciudad mediante la creación de espacios que impulsen el desarrollo personal y de la comunidad, se requieren: instrumentos de planeación integral, mecanismos coercitivos eficaces, suelo, infraestructura y servicios oportunos.

El SUN está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas de suelo, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce alrededor del 80% del PIB del país. En el ámbito urbano, cada palmo de suelo es motivo de un intenso aprovechamiento; la oferta de suelo condiciona el desarrollo de la ciudad, sus posibilidades de crecimiento, su funcionalidad y en gran medida su eficiencia operativa.

La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares mayor al crecimiento de la población. Para el periodo 2001-2006 se calcula que la población urbana crecerá en 7.6 millones de personas; se estima también que se formarán cerca de 2.7 millones de hogares y que se requerirán 4 millones de nuevos empleos. El crecimiento afectará todos los aspectos de la vida de la ciudad.

Las grandes migraciones de los años setentas trastocaron la vida de las ciudades y rebasaron sus mecanismos de crecimiento. Se inicia entonces un acelerado proceso de urbanización que se caracteriza por grandes desarrollos habitacionales en la periferia destinados a la población de ingresos medios y altos y por asentamientos irregulares en zonas generalmente no aptas para el desarrollo, o de alto riesgo constituyendo los llamados cinturones de miseria. En el primer caso el desarrollo de suburbios aislados, en su mayoría carentes de espacios públicos, fomentó la segregación de la comunidad y la polarización de los espacios por niveles de ingreso. Los cinturones de miseria, por su parte, se formaron al margen de la planeación y la legalidad, y alteraron de manera radical las condiciones de operación y sustentación de las ciudades.

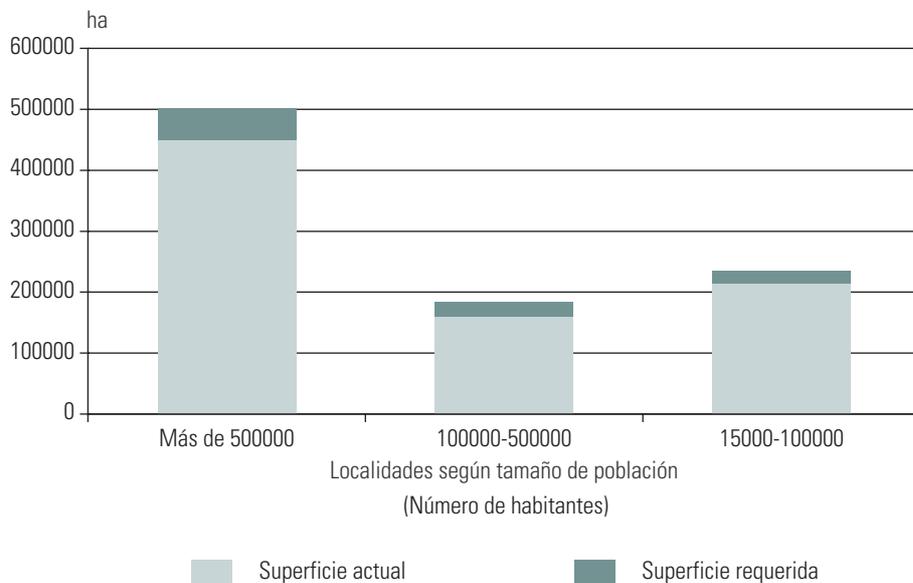
En los últimos 30 años las políticas de crecimiento se han preocupado a destiempo por atender los requerimientos de la población y no por crear las condiciones apropiadas para el desarrollo del individuo y la comunidad, lo que ha generado grandes espacios urbanizados sin ciudad. Para hacer frente al reto que implica ampliar la plataforma de la ciudad mediante la creación de espacios que impulsen el desarrollo personal y de la comunidad, se requieren: instrumentos de planeación integral, mecanismos coercitivos eficaces, suelo, infraestructura y servicios oportunos. Bajo esta perspectiva, la constitución de una reserva territorial no tendrá los resultados esperados sin un marco normativo congruente y sin mecanismos de financiamiento que permitan adquirir la tierra y dotarla oportunamente de infraestructura y servicios.

Para crear los espacios necesarios para el desarrollo integral de la comunidad, la sociedad deberá movilizar cuantiosos recursos y ampliar la oferta urbana de suelo, infraestructura y equipamiento. En este contexto, el conocimiento de la situación actual y su probable comportamiento tendencial, permitirá identificar las áreas y conceptos de valor estratégico y apoyar con efectividad el gran esfuerzo colectivo que implica el desarrollo de la ciudad.

El SUN está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas de suelo, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce alrededor del 80% del PIB del país. En el ámbito urbano, cada palmo de suelo es motivo de un intenso aprovechamiento; la oferta de suelo condiciona el desarrollo de la ciudad, sus posibilidades de crecimiento, su funcionalidad y en gran medida su eficiencia operativa.

En 1995, el SUN era la morada de 58.5 millones de habitantes; para el año 2000 esta cifra asciende a 63.2 millones y para el 2006 se estima en 70.8 millones. La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares mayor al crecimiento de la población. Para el periodo 2001-2006 se calcula que la población urbana crecerá en 7.6 millones de personas; se estima también que se formarán cerca de 2.7 millones de hogares y que se requerirán 4 millones de nuevos empleos. El crecimiento afectará todos los aspectos de la vida de la ciudad.

En el SUN, las densidades medias por rango confirman la naturaleza acumulativa del fenómeno de urbanización y la mayor competencia por los espacios centrales, al pasar de una densidad media de 95 hab/ha para localidades de más de 500 mil habitantes, a 67 hab/ha en ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes y a 45 hab/ha en localidades de 15 mil a 100 mil habitantes. En el SUN la densidad media ponderada es de 77 hab/ha.



Superficie actual y requerimiento de suelo urbano

El SUN deberá crecer a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivale a 95 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal.

Uno de los principales retos de este crecimiento implica el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la centralidad de los espacios urbanos subutilizados.

La ciudad se caracteriza por su mezcla de actividades y su oferta amplia de oportunidades; la extensión de la ciudad implica el desarrollo de distintas actividades en varios frentes y su articulación funcional al tejido urbano existente. La construcción de la ciudad depende de la concurrencia de múltiples actores con distintas motivaciones; lograr su acción coordinada representa uno de los mayores retos de la planeación.

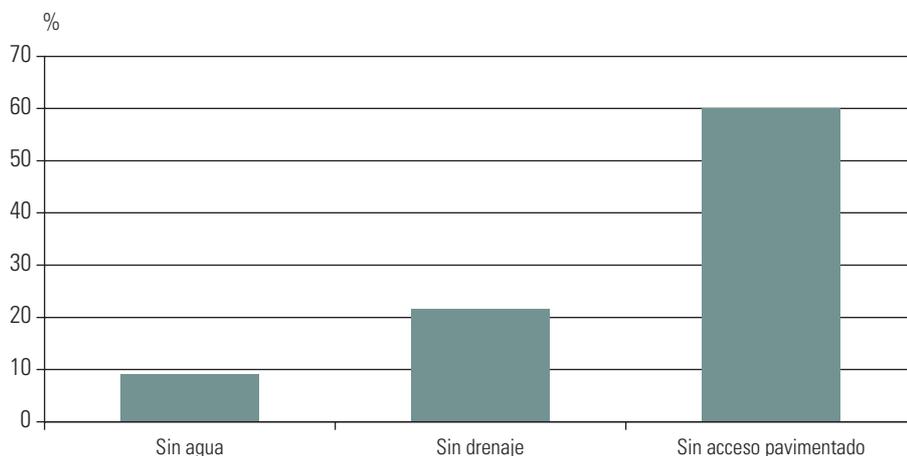
Para alojar este requerimiento, el SUN deberá crecer a razón de 44 hectáreas por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivale a 95 mil hectáreas, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Cerca de 57 mil hectáreas, el 60%, deberán destinarse a uso habitacional y aproximadamente 38 mil hectáreas, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de la ciudad.

Uno de los principales retos de este crecimiento implica el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la centralidad de los espacios urbanos subutilizados. Para lograrlo, se requieren instrumentos fiscales que repercutan a los terrenos baldíos y subutilizados; el costo de la infraestructura ociosa y las externalidades negativas que se derivan del crecimiento de la ciudad. Por otra parte, para desmotivar el acaparamiento de suelo y la acumulación de espacios urbanos vacíos, se debe aumentar la oferta de suelo y se deben impulsar instrumentos normativos que estimulen la edificación temprana mediante incrementos en la norma de aprovechamiento bajo principios de equilibrio zonal.

La ciudad se caracteriza por su mezcla de actividades y su oferta amplia de oportunidades; la extensión de la ciudad implica el desarrollo de distintas actividades en varios frentes y su articulación funcional al tejido urbano existente. La construcción de la ciudad depende de la concurrencia de múltiples actores con distintas motivaciones; lograr su acción coordinada representa uno de los mayores retos de la planeación.

La falta de infraestructura es equiparable a la falta de suelo ya que limita sus posibilidades de aprovechamiento. La falta de servicios, que generalmente tiene su origen en procesos desordenados de crecimiento, sigue representando un reto para la administración y operación de la ciudad. Cabe destacar que los asentamientos irregulares generalmente se dan en espacios inapropiados para el desarrollo por lo que dotarlos de infraestructura resulta dos o tres veces más costoso.

Porcentaje de viviendas sin servicios en el Sistema Urbano Nacional



Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y SEDESOL, Prontuario de Infraestructura y Equipamiento Urbano 1999

En este aspecto, el SUN dibuja un panorama heterogéneo. En algunas ciudades, el incremento de la población requerirá de nuevas obras de cabecera, el reforzamiento de redes y la instalación de actividades complementarias; en otras, el crecimiento ofrecerá la oportunidad para aprovechar la capacidad subutilizada y demandará únicamente los espacios y las inversiones para alojar las nuevas necesidades de vivienda.

La multiplicidad de condiciones obliga a realizar un esfuerzo por recopilar y sistematizar la información urbana del país. La información adecuada y oportuna permite dirigir con eficacia el esfuerzo humano y los recursos financieros. En este contexto, los sistemas de información representan una herramienta estratégica. El reto de la información implica la modernización catastral, el inventariado de inmuebles y la construcción de un sistema de indicadores urbanos que caractericen el perfil operativo y el potencial de la ciudad.

Requerimientos de suelo para vivienda

El aprovechamiento del potencial urbano depende en buena medida de la organización de los espacios destinados a la vivienda y del encadenamiento de lugares que permiten al individuo moverse entre el espacio público y el privado. La vivienda es también un centro de costos, ingresos y externalidades que recaen directamente en el ámbito urbano e impactan la operación y el desarrollo de la ciudad. Cabe destacar que cerca del 60% del espacio de la ciudad se destina al uso habitacional.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en el SUN la vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura. En este contexto el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la vivienda.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en el SUN la vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura. En este contexto el hacinamiento, el desdoblamiento en el lote familiar y los asentamientos irregulares siguen siendo los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la vivienda.

Para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda a nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades; de acuerdo a la distribución de la población, el 65%, equivalente a 2.7 millones de unidades, se requerirán en el SUN y el 35% restante, equivalente a 1.5 millones, se requerirán en el ámbito rural.

Cuadro 9

Sistema Urbano Nacional, demanda de vivienda nueva para el periodo 2001-2006

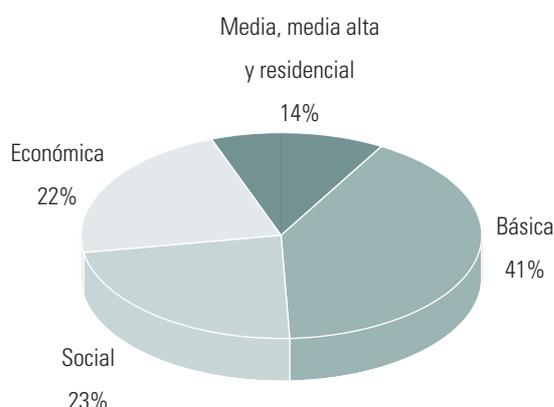
Miles de unidades

Entidad	Viviendas	Entidad	Viviendas	Entidad	Viviendas
México	636.2	Guanajuato	75.4	Campeche	24.2
Baja California	237.8	Coahuila	74.3	Hidalgo	21.1
Distrito Federal	216.6	Chipas	59.6	Oaxaca	19.7
Jalisco	197.7	Morelos	46.3	Tlaxcala	19.4
Nuevo León	162.3	Yucatán	40.2	Colima	14.1
Chihuahua	138.2	Querétaro	37.5	Guerrero	12.6
Veracruz	123.5	Aguascalientes	35.8	Michoacán	8.3
Tamaulipas	109.2	Sinaloa	34.1	Nayarit	7.1
Puebla	92.0	San Luis Potosí	31.6	Durango	3.1
Quintana Roo	85.7	Tabasco	29.6	Zacatecas	1.3
Sonora	80.1	Baja California Sur	25.5	Total	2,700.1

Fuente: Elaborado por la SEDESOL con información de INEGI y CONAPO

Los cambios en la estructura y ubicación del empleo que dan lugar a las migraciones y la inercia poblacional explican en gran medida la ubicación de la demanda de vivienda nueva para los próximos 6 años. En el caso del Distrito Federal, los altos costos del suelo resultado de una política restrictiva y de contención, han contribuido a la movilización de la población hacia la zona megalopolitana y sobre todo al Estado de México. De nuevo la instrumentación de un marco de acción regional surge como un reto y una oportunidad para el aprovechamiento racional de los recursos.

Por otra parte, el 63% de las viviendas que se requieren en el país se destinarán a familias con ingreso inferior a 5 salarios mínimos; en el periodo 2001-2006 el Sistema Urbano Nacional deberá proporcionar espacio para cerca de 1.7 millones de viviendas en este segmento de la demanda.



Fuente: SEDESOL, Informe, Proyección de necesidades de vivienda 2001-2006

**Demanda
anual de
vivienda
por tipo**

La economía del espacio sigue siendo un reto. Para conservar áreas de valor ambiental y agrícola, y para reducir los costos y las cargas asociados al transporte urbano y los servicios, se requieren normas y proyectos arquitectónicos sustentables que impulsen una mayor racionalidad en el uso del espacio, vía incrementos en la densidad, sin que por esto se sacrifiquen los espacios públicos y las áreas verdes de la ciudad.

El abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de "suburbanización", y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales, al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte. El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros mediante la instrumentación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobretodo cuando se imponen límites a la densidad por las características históricas o infraestructurales de la zona.

Los hogares que no reciben apoyo del sector financiero resuelven sus requerimientos de vivienda a través de diversos mecanismos entre los que destacan, el desdoblamiento de la construcción en el lote familiar, la obtención de préstamos del sector informal, la irregularidad en la tenencia de la tierra y el hacinamiento.

El impacto de este segmento sobre el desarrollo de las ciudades será determinante. Para estimar la superficie requerida por este grupo, se consideró una densidad media bruta de 58 viviendas/hectárea, cálculo que resulta de aplicar las disposiciones locales en materia de fraccionamientos y de conjuntos habitacionales, áreas de donación, vialidad y dimensionamiento de lotes. Para este segmento de la demanda se requerirán cerca de 29 mil hectáreas de suelo urbanizado (incluyendo vialidades y equipamiento primario) en el periodo 2001-2006. Cabe destacar que por las diferencias en la densidad asociada a la vivienda para grupos de distintos ingresos, este segmento representa únicamente el 50% de la superficie requerida para uso habitacional, aun cuando en número de viviendas representa el 63% del total.

La economía del espacio sigue siendo un reto. Para conservar áreas de valor ambiental y agrícola, y para reducir los costos y las cargas asociados al transporte urbano y los servicios, se requieren normas y proyectos arquitectónicos sustentables que impulsen una mayor racionalidad en el uso del espacio, vía incrementos en la densidad, sin que por esto se sacrifiquen los espacios públicos y las áreas verdes de la ciudad.

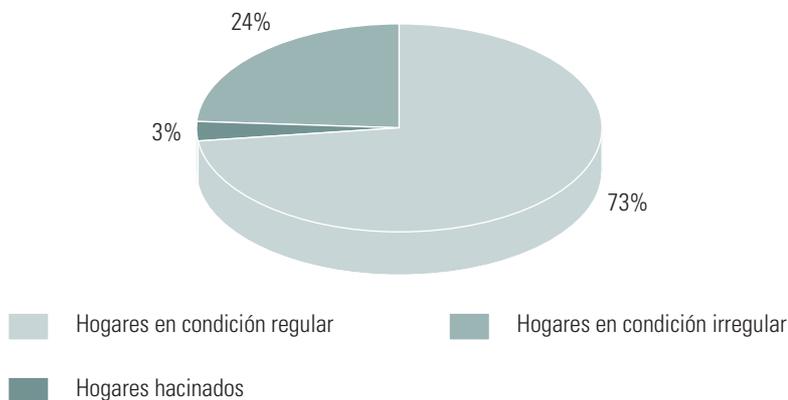
La incorporación de los sistemas mecánicos de transporte vertical mediante componentes de bajo mantenimiento, paradas escalonadas y pólizas de servicio integral representan otro reto para el sector vivienda y el sector de desarrollo urbano. Dichos sistemas facilitan el acceso a la creciente población de la tercera edad y a las personas con discapacidad y contribuyen al incremento de la densidad y a la reducción de los costos de operación de la ciudad.

Por otra parte el abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de "suburbanización", y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales, al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte. El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros mediante la instrumentación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobretodo cuando se imponen límites a la densidad por las características históricas o infraestructurales de la zona. Cabe destacar que del costo de la vivienda tipo básica y social únicamente se puede destinar hasta el 22% para la adquisición del suelo, lo que resulta insuficiente para desarrollar este tipo de vivienda en las áreas centrales de las ciudades.

De continuar la tendencia actual, el sector financiero apoyará la adquisición de 45% de las viviendas requeridas. En el país, el 60.2% de la población ocupada percibe menos de 3 salarios mínimos y por lo tanto no es sujeto de financiamiento en condiciones de mercado. Esta población demandará el 55% restante de las viviendas, lo que equivale a 1.5 millones de unidades.

Los hogares que no reciben apoyo del sector financiero resuelven sus requerimientos de vivienda a través de diversos mecanismos entre los que destacan, el desdoblamiento de la construcción en el lote familiar, la obtención de préstamos del sector informal, la irregularidad en la tenencia de la tierra y el hacinamiento.

Para apoyar el mayor aprovechamiento del lote familiar se deben aplicar instrumentos para la reparcelación del espacio urbano y la regularización del incremento en la densidad. Esta alternativa, donde sea factible su aplicación podría promover el pleno aprovechamiento del suelo, la integración familiar y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.



Fuente: Elaborado por la SEDESOL con información de INEGI y CORETT

Insuficiencia del mercado de suelo

En el año 2000, el SUN contaba con alrededor de 14.8 millones de hogares; se estima que de éstos, 500 mil hogares no tenían una casa que habitar y cerca de 3.5 millones se vieron obligados a ocupar el suelo de manera irregular. Esta tendencia refleja la incapacidad del mercado de suelo para atender a cerca del 27% de las necesidades de vivienda del SUN.

El hacinamiento y los asentamientos irregulares son los patrones que mayor impacto tienen en el desarrollo de la ciudad ya que inciden negativamente sobre la salud, las expectativas y motivaciones de la población, la cohesión social, la integración familiar, el proyecto de ciudad, las finanzas municipales y la conservación del medio ambiente. Atender la demanda de suelo para este grupo de la población representa un reto para la sustentabilidad y un imperativo de justicia social.

Para edificar la vivienda que corresponde a este grupo de acuerdo a la densidad bruta establecida anteriormente se requieren aproximadamente 12,500 hectáreas. Sin embargo, para lograr desarrollos integrales que desalienten la segregación y fomenten la cohesión social, mejoren las condiciones de seguridad de la zona y contribuyan a reducir los costos asociados al transporte, se requerirá incluir cerca de 6,000 hectáreas adicionales destinadas a vivienda para grupos de mayores ingresos, al comercio y a los servicios vecinales, con lo que el requerimiento total suma cerca de 18,500 hectáreas.

La constitución de reservas territoriales para proyectos integrales representa una oportunidad para que, a través de la intervención del gobierno, se aplique una parte de la plusvalía que se genera por el cambio en el aprovechamiento del suelo hacia usos más rentables, en beneficio de la población de escasos recursos y en beneficio de la ciudad.

Cabe destacar que el Programa de Vivienda y Ahorro (VivAh) instrumentado por la SEDESOL desde 1988, es el único programa de alcance nacional que atiende a este segmento de la población mediante el otorgamiento de subsidios para vivienda progresiva que en el 90% de los casos incluye suelo y urbanización básica y complementaria. Para el año 2000, a través de este programa se habían canalizado 970.7 millones de pesos para beneficio de cerca de 47 mil familias en 29 entidades de la república, y para el 2001 se tienen programados 31 mil subsidios por un monto de 801 millones de pesos.

El hacinamiento y los asentamientos irregulares son los patrones que mayor impacto tienen en el desarrollo de la ciudad ya que inciden negativamente sobre la salud, las expectativas y motivaciones de la población, la cohesión social, la integración familiar, el proyecto de ciudad, las finanzas municipales y la conservación del medio ambiente. Atender la demanda de suelo para este grupo de la población representa un reto para la sustentabilidad y un imperativo de justicia social.

La constitución de reservas territoriales para proyectos integrales representa una oportunidad para que, a través de la intervención del gobierno, se aplique una parte de la plusvalía que se genera por el cambio en el aprovechamiento del suelo hacia usos más rentables, en beneficio de la población de escasos recursos y en beneficio de la ciudad.

Las insuficiencias del mercado se traducen en la expansión desordenada e irregular de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o sobre suelo de valor ambiental, el cual se encuentra generalmente bajo el régimen de propiedad social. La ocupación de este territorio implica el rompimiento del orden jurídico, ecológico y administrativo, con fuertes costos para el desarrollo de las ciudades.

El 51% del suelo del país corresponde a propiedad ejidal y comunal, mientras que dos terceras partes de la tierra que circunda los polígonos urbanos es propiedad social. Lo anterior significa que las ciudades enfrentan un rígido acordonamiento regulatorio a su expansión.

El programa VivAh ha operado como un eficaz instrumento de promoción para la aplicación de reservas territoriales propiedad de gobiernos estatales, municipales y organismos de vivienda. Bajo este esquema, las entidades federativas aportan el lote con servicios lo que en promedio representa una inversión de 30 mil pesos por lote con servicios y recupera aproximadamente el 50% del costo. Para la edificación del pie de casa, el gobierno federal aporta el 80% del costo como subsidio al frente, mientras que el beneficiario aporta el 20% restante.

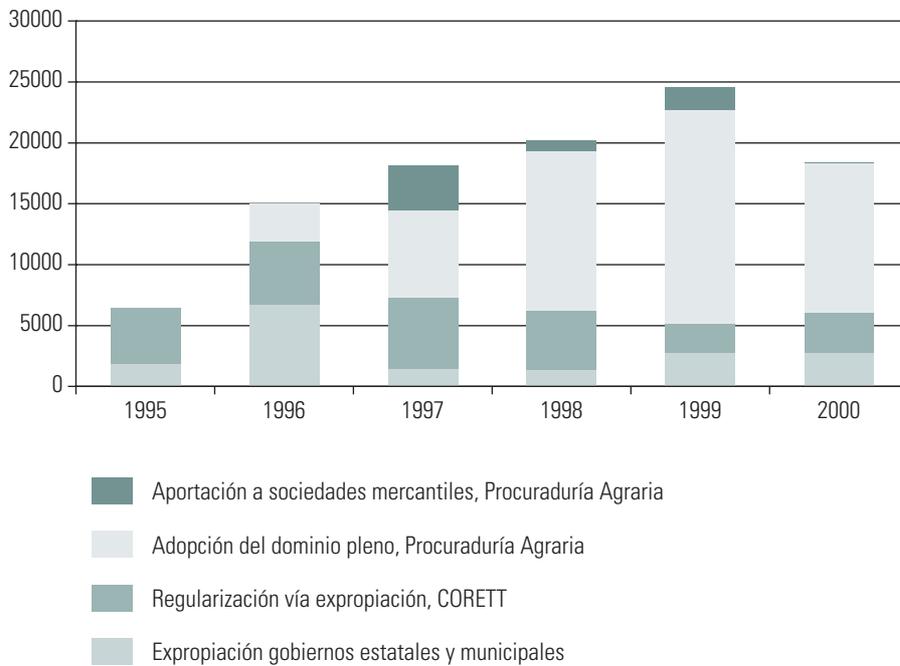
La expansión de la ciudad

Las insuficiencias del mercado se traducen en la expansión desordenada e irregular de las actividades urbanas sobre suelo agrícola o sobre suelo de valor ambiental, el cual se encuentra generalmente bajo el régimen de propiedad social. La ocupación de este territorio implica el rompimiento del orden jurídico, ecológico y administrativo, con fuertes costos para el desarrollo de las ciudades.

El 51% del suelo del país corresponde a propiedad ejidal y comunal, mientras que dos terceras partes de la tierra que circunda los polígonos urbanos es propiedad social. Lo anterior significa que las ciudades enfrentan un rígido acordonamiento regulatorio a su expansión. Cabe destacar que de 1970 al 2001, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) expropió cerca de 137 mil hectáreas de suelo social para la regularización de asentamientos humanos y se entregaron cerca de 2.2 millones de lotes en los últimos cinco años, a razón de 110 mil lotes por año.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional, se instrumentaron nuevos mecanismos para modificar el régimen de la propiedad social. De esta forma, se suman a las acciones de expropiación de los gobiernos estatales y municipales y a las acciones de regularización de CORETT, las superficies incorporadas mediante la Adopción del Dominio Pleno vía la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional y vía la aportación de suelo a sociedades mercantiles, a través de la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE). En el periodo 1995-2000, mediante estos procedimientos se modificó el régimen de 102,692 hectáreas de suelo social, de éstas, cerca del 22% corresponden a la regularización de asentamientos humanos, 3% a la titulación de solares urbanos, 16% para vivienda, 7% para infraestructura, equipamiento, industria y turismo y cerca de 52% restante para un destino no especificado.

Por otra parte, para fortalecer los instrumentos de planeación y ordenación del territorio, en 1997 CORETT fue resectorizada en SEDESOL, y en 1999 inició la expropiación de suelo para la constitución de reservas territoriales para el futuro crecimiento de los asentamientos humanos. Durante el 2000, CORETT a través de su programa "Suelo Libre", expropió cerca de 523 hectáreas en 6 estados de la República y ha logrado pactar con los gobiernos estatales y municipales la colocación de la reserva y la recuperación de sus costos. Al finalizar el 2001, se ha programado bajo este esquema la expropiación de cerca de 800 hectáreas y su enajenación para los gobiernos de 16 estados de la República.



Fuente: Elaborado por la SEDESOL, con información proporcionada por CORETT

Incorporación de suelo social Hectáreas

El aprovechamiento del suelo, como parte de la ciudad, requiere de un régimen y una normatividad apropiados y de obras de cabecera, infraestructura y urbanización. Se estima que lograr conjugar estos elementos puede requerir de 18 a 36 meses. La previsión de la reserva y el manejo oportuno de los tiempos para habilitarla establecen el reto de la programación, cabe destacar que sin un adecuado control y coordinación de los eventos se reduciría considerablemente la efectividad de las acciones.

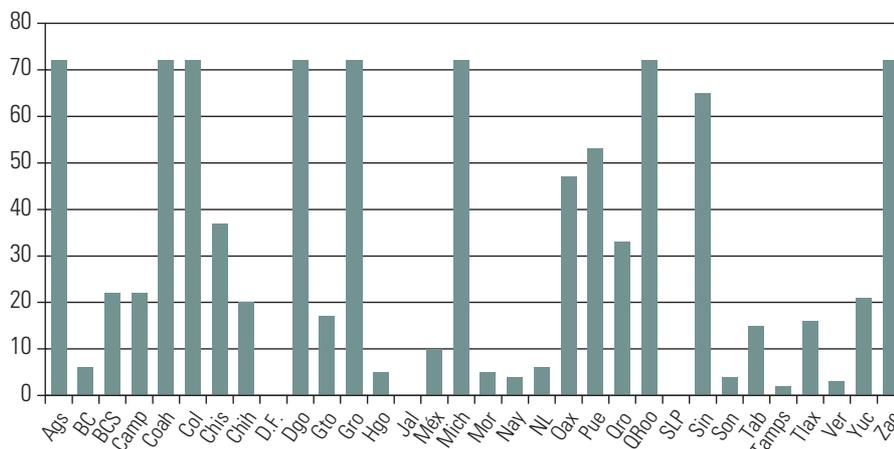
A la fecha, los organismos estatales y municipales de vivienda y las delegaciones estatales de SEDESOL han identificado cerca de 32 mil hectáreas de tierra apta para uso habitacional, de estas sin embargo únicamente 3,590 hectáreas están urbanizadas y 6,862 están en proceso de urbanización. Por otra parte, de las 32 mil hectáreas, el 59% son propiedad de instancias o dependencias de gobierno, 37% corresponden a suelo social y 4% a propiedad privada.

De acuerdo con los organismos estatales de vivienda (OREVIS) y con las delegaciones de SEDESOL, la reserva propiedad de los gobiernos estatales, municipales y los organismos de vivienda que se podría aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suma cerca de 17 mil hectáreas. Esta reserva se comparó con el requerimiento de suelo por entidad considerando únicamente la formación mensual de hogares con ingreso menor a 5 salarios mínimos y se determinó que en Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y Zacatecas se tiene una reserva suficiente para alojar la demanda de suelo de los próximos 6 años, en cambio en Baja California, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, la reserva no alcanzará para atender los requerimientos de los próximos 6 meses, en estos casos, aún cuando se movilicen recursos para la adquisición y habilitación de suelo, éste no estará disponible en cuando menos 18 meses por lo que es ya insalvable un período de acumulación de la demanda.

El aprovechamiento del suelo, como parte de la ciudad, requiere de un régimen y una normatividad apropiados y de obras de cabecera, infraestructura y urbanización. Se estima que lograr conjugar estos elementos puede requerir de 18 a 36 meses. La previsión de la reserva y el manejo oportuno de los tiempos para habilitarla establecen el reto de la programación.

Cobertura potencial de la reserva de suelo estatal, municipal y Orevis

Considerando únicamente los requerimientos de la vivienda nueva de tipo básica y social



Fuente: Elaborado por la SEDESOL, con información proporcionada por sus delegaciones estatales y los organismos estatales de vivienda, (OREVIS).

La constitución de reservas territoriales y la elaboración de los proyectos representan acciones estratégicas de gobierno que dan certeza a la inversión y garantizan una adecuada articulación urbana y regional.

Las ciudades están ligadas en redes funcionales, los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto. La falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades que plantean la "suburbanización" y la "metropolización".

En donde se tienen reservas suficientes se deberá elaborar un proyecto integral sustentable e instrumentar los mecanismos de financiamiento para llevar a cabo las obras de cabecera y de infraestructura necesarias. Cabe destacar que del costo de un lote con servicios únicamente el 15% corresponde al suelo, 5% corresponde a los estudios y el proyecto, el 45% corresponde a obras de cabecera servicios e infraestructura básica y el 40% restante corresponde a la urbanización complementaria.

Cabe destacar que los márgenes de utilidad asociados a los proyectos para dotar de suelo a la población de escasos recursos y los riesgos asociados a este tipo de desarrollo impiden una mayor afluencia de recursos privados a esta actividad. En este contexto, la constitución de reservas territoriales y la elaboración de los proyectos representan acciones estratégicas de gobierno que dan certeza a la inversión y garantizan una adecuada articulación urbana y regional. Con este respaldo se pueden obtener recursos crediticios para construir las obras de cabecera y para infraestructura primaria y consolidar un producto inmobiliario que se puede colocar en el mercado.

En los próximos años la expansión del SUN y su "huella urbana", ejercerá fuertes presiones sobre el medio ambiente. El reto implica el aprovechamiento del incremento de valor que resulta de un cambio en el uso del suelo de ambiental o rural a urbano, mediante mecanismos compensatorios que mitiguen las externalidades negativas de la expansión física de las ciudades.

Las ciudades están ligadas en redes funcionales, los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto. La falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades que plantean la "suburbanización" y la "metropolización".

Lograr la coexistencia de lo urbano, lo rural y lo natural es el reto que enfrenta el esfuerzo ordenador y planificador del espacio urbano. ¿Qué instrumentos se requieren para que el desarrollo urbano sea una fuente de recursos que permita conservar y rescatar la riqueza natural de su entorno? ¿Qué densidad, con qué extensión, a qué velocidad se reciclará el espacio interno? ¿Qué naturaleza adoptará el límite periurbano? ¿Qué valor se dará a los servicios ambientales y cómo se administrará la frontera con lo natural? Estas interrogantes son los retos que la ciudad y la región deberán enfrentar.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del SUN. El sector formal de la economía es capaz de atender al 85% de la demanda. De no actuar, el 15% restante no tendrá otra alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento. Persiste, además, una pesada herencia de rezagos por lo que, para hacer frente a estos retos, se requiere la fortaleza y la participación decidida de cada sector de la sociedad. El Gobierno Federal, por su parte, deberá identificar las áreas y mecanismos estratégicos para instrumentar acciones oportunas destinadas a:

- Suplir las deficiencias del mercado mediante la adquisición de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales y la instrumentación de mecanismos de financiamiento para la construcción de obras de cabecera e infraestructura primaria para beneficiar preferentemente a los hogares con ingreso inferior a tres salarios mínimos.
- Orientar el crecimiento bajo los principios de equidad y sustentabilidad, mediante instrumentos que mitiguen las externalidades negativas de la expansión y con el empleo de las herramientas de planeación, que impulsen el aprovechamiento del espacio urbano y su entorno bajo una perspectiva regional de largo plazo.

En los próximos seis años se requerirán cerca de 95 mil hectáreas de suelo urbanizado para sustentar el crecimiento del SUN. El sector formal de la economía es capaz de atender al 85% de la demanda. De no actuar, el 15% restante no tendrá otra alternativa que la ocupación irregular o el hacinamiento.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante los desastres naturales

Los orígenes naturales de la vulnerabilidad en México

La vulnerabilidad de un territorio ante la presencia de fenómenos naturales que provocan desastres tiene orígenes diversos, como el geológico, el tectónico, el topográfico y el meteorológico.

Por su ubicación geográfica y características geomorfológicas, una gran parte del territorio mexicano presenta condiciones naturales de vulnerabilidad. Entre los factores más relevantes que inciden en esa vulnerabilidad se encuentran: su ubicación cercana a la región tropical, con extensas costas potencialmente afectables por huracanes; zonas de alta y media sismicidad en más del 40% del territorio nacional; volcanes activos; y una topografía accidentada, que favorece avenidas repentinas de agua, así como deslaves, entre otros.

Por su ubicación geográfica y características geomorfológicas, una gran parte del territorio mexicano presenta condiciones naturales de vulnerabilidad.

Con el transcurso del tiempo, se ha logrado obtener un mejor conocimiento del comportamiento de los fenómenos naturales, entre los que destacan las erupciones volcánicas, el origen y causas de los sismos, y la generación y comportamiento de los huracanes; sin embargo, persiste un alto nivel de incertidumbre en el pronóstico de estos fenómenos.

La respuesta para prevenir daños en el país es limitada, por falta de infraestructura y equipos, así como por la escasa cultura de protección comunitaria que prevalece entre la población.

La influencia humana en la vulnerabilidad

La urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un incremento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación irregular o regular de zonas de alto riesgo, como por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como son las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles. Por ello, es indispensable reforzar los instrumentos de planeación urbana y la vigilancia de su aplicación.

La actividad humana influye también en la vulnerabilidad de un territorio; por un lado se desarrollan obras con el fin de atenuar los daños que provocan fenómenos como las inundaciones; pero por el otro, el incremento de la población y sus actividades económicas, origina que se ocupen de manera creciente extensiones de suelo con media y alta vulnerabilidad.

La explosión demográfica y económica de México de las últimas décadas ha provocado la ocupación de planicies inundables e incluso de cauces de ríos en el altiplano y en las zonas costeras. Tal es el caso del Valle de México, la cuenca del Lerma o las zonas costeras de Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, entre otras.

Por otro lado, la urbanización acelerada y la falta de control en el uso del suelo han propiciado en las ciudades un incremento constante de su vulnerabilidad, ya sea por la ocupación irregular o regular de zonas de alto riesgo, como por el desarrollo de actividades e infraestructura de carácter peligroso, como son las líneas de conducción de hidrocarburos o las industrias que producen explosivos, tóxicos o combustibles. Por ello, es indispensable reforzar los instrumentos de planeación urbana y la vigilancia de su aplicación.

Acciones de atención y prevención de desastres

En los últimos años se ha avanzado en la capacidad de alertar a las autoridades locales y a la población sobre el pronóstico, presencia y ocurrencia de algunos fenómenos naturales, como el nivel de actividad volcánica y la generación y trayectoria de huracanes. Elementos fundamentales para lograr lo anterior han sido la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), en septiembre de 1988, y la modernización de los sistemas de medición, registro y seguimiento de estos fenómenos.

También se han registrado avances en los procesos de atención de los desastres y la posterior reparación de daños, en los que la actuación conjunta de la sociedad civil y las autoridades ha sido creciente. Esto se ha ido consolidando con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil en mayo de 1986, una mejor coordinación de autoridades militares y locales a través del Plan DN-III y la institucionalización del Fondo Nacional para la Atención de Desastres (FONDEN) a partir de 1999.

Sin embargo, no se ha registrado un avance similar en la capacidad de respuesta de autoridades y habitantes para prevenir y mitigar daños, por la limitada capacidad de equipos e infraestructura; una deficiente comunicación de las autoridades con la población; poca credibilidad de la población en sus autoridades; y una escasa cultura comunitaria de protección civil.

El reto de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, se traduce en la capacidad que mostremos todos los mexicanos, gobierno y sociedad, para definir instrumentos y mecanismos y aplicarlos con eficacia, para garantizar a los habitantes del país, urbanos y rurales, la seguridad de sus vidas y su patrimonio social, comunitario y familiar, ante la presencia de fenómenos de carácter destructivo.

Cuadro 29**Programas Emergentes de Vivienda 1997 - 2000**

Año	Origen del fenómeno	Fecha	Estados afectados	Número de acciones^{2/}	Inversión (Millones de pesos)^{1/}
1997	Huracanes Rick y Paulina originaron lluvias intensas, inundaciones y sismo	5 al 10 de octubre de 1997 y febrero de 1998	Guerrero y Oaxaca	46,913	231.2
Total 1997				46,913	231.2
1998	Lluvias torrenciales e inundaciones	Septiembre	Chiapas	11,063	312.4
Total 1998				11,063	312.4
1999	Sismo	15 de junio	Puebla, Morelos, Oaxaca, Guerrero y Veracruz	46,473	381.3
	Lluvias	23, 24 y 25 de junio	Oaxaca	871	3.2
	Tormenta Tropical Greg	5 al 7 de septiembre	Jalisco, Colima y Michoacán	707	7.1
	Sismo	30 de septiembre	Oaxaca	46,498	488.7
	Lluvias	Septiembre y octubre	Puebla, Veracruz, Hidalgo y Tabasco	78,242	1,143.8
Total 1999				172,791	2,024.1
2000	Lluvias	Septiembre y octubre de 1999, autorizado en el 2000	Tabasco	5,999	24
	Lluvias	Enero	Chiapas 2000	174	5.9
	Lluvias	Mayo	Chalco, Méx.	1,464	22.8
	Lluvias y desbordamiento del río Aguanaval	Junio	Coahuila	705	9.6
Total 2000				8,342	62.3
Total periodo 1997 - 2000				239,109	2,630

1/ Corresponde a recursos autorizados por la Comisión Intesecretarial Gasto Financiamiento

2/ Considera las viviendas atendidas una vez depurados los padrones

