

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2001**

**Estrategias de impulso al sistema urbano nacional y
su impacto en la pobreza y la marginación en México,
1950-2010**

César Garcés Fierro



NACIONES UNIDAS



I. INTRODUCCIÓN

Hace más de medio siglo en América Latina se comenzó a estudiar a la ciudad como producto de un proceso concentrador y aglomerador que traería consigo una gran cantidad de conflictos que podrían llegar a hacerla inviable económica, social y ambientalmente. En el caso de México las migraciones campo-ciudad y las altas tasas de crecimiento natural experimentadas en las décadas de los sesenta y setenta¹, agravaron aún más los problemas derivados de una raquílica planeación del crecimiento urbano; sin duda, uno de los más importantes fue la dotación de suelo para población de escasos recursos económicos.

A principios de este siglo, cada año alrededor de 120 mil nuevos hogares en México se veían obligados a ocupar el suelo en forma irregular, principalmente en las ciudades². Este fenómeno, por sí mismo, constituye uno de los eslabones más importantes para anclar a decenas de miles de familias en la pobreza y la marginación.

A partir de los setenta, México adoptó una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano la cual se ha mantenido hasta nuestros días. Esta política se compone de tres vertientes fundamentales, las cuales se han aplicado de manera diferenciada en el tiempo: una estrategia interurbana (fortalecimiento del sistema de ciudades), una estrategia intraurbana (ordenamiento del crecimiento y desarrollo de las ciudades) y una estrategia de fortalecimiento y consolidación de la institucionalización de la política y su gestión en el ámbito local.

Desde los setenta el estudio y fortalecimiento de las llamadas ciudades intermedias se vislumbró como una estrategia relevante para contrarrestar el crecimiento desmedido de las grandes metrópolis y obtener un desarrollo regional más armónico y equitativo. Fue así que se desplegaron diversas acciones en este sentido, sin embargo se continuó con el apoyo a las grandes metrópolis, consolidando la primacía económica y demográfica de las tres grandes zonas metropolitanas (Cd. de México, Guadalajara y Monterrey).

Ante este hecho, muchas son las voces que han señalado que las acciones del estado mexicano no han servido de gran cosa para fortalecer el sistema urbano nacional, inclusive se afirma que estas acciones han sido contraproducentes y que han derivado en una aglomeración mayor.

Sin embargo, aun cuando se aprecian altos niveles de concentración demográfica y económica, se observa igualmente el surgimiento de centros urbanos de importancia regional que se están constituyendo en zonas metropolitanas relevantes. La reconversión industrial, la especialización en servicios de alto nivel tecnológico, el impulso a la industria exportadora y el desarrollo del turismo, entre otros factores han dando lugar al fortalecimiento del sistema urbano nacional (SUN), ofreciendo nuevas opciones a la población que desea permanecer en o cerca de sus lugares de origen, o a los que tienen la intención de migrar a otros centros urbanos distintos a las tres grandes metrópolis del país.

En las próximas páginas se hace una reflexión sobre la relevancia de contar con una política nacional de desarrollo urbano explícita, la cual no solo se refleja en los programas nacionales de

¹ En 1970, según estimaciones del Consejo Nacional de Población, la Tasa Global de Fecundidad era de 6.7 hijos por mujer.

² SEDESOL (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México.

desarrollo urbano sino, también, en las acciones e instrumentos que ha desarrollado el estado mexicano a fin de sentar su desarrollo en un sistema de ciudades cada vez más articulado y fortalecido.

La meta planteada desde hace varias décadas es alcanzar, en el largo plazo, un desarrollo regional vigoroso con una mayor presencia del estado en la vida de toda la población, donde las ciudades sean el principal motor de la economía nacional y que coadyuven a aminorar la dispersión, el asilamiento demográfico y la pobreza y marginación de la población.

II. ARTICULACIÓN DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO CON EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA URBANO NACIONAL

A partir de los años cincuenta, con 93 localidades urbanas (de más de 15 mil habitantes), donde habitaban 6.7 millones de personas (alrededor del 25% de la población nacional), se dio inicio a un largo trayecto hacia la urbanización del país, proceso que se vería impactado por tres efectos económicos adversos: las crisis económicas recurrentes, los procesos inflacionarios y el desempleo. Éstos, acompañarían al país de manera recurrente durante más de medio siglo, tiempo en el cual el país avanzaría por su transición demográfica y se constituiría en una sociedad eminentemente urbana. En todo este trayecto, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sería actor protagónico con todas sus ventajas y consecuencias para el desarrollo nacional y regional del país, respectivamente.

Cuadro 1. México: Población de 15 mil habitantes y más, 1950-2010

Año	No. de localidades con más de 15 mil habitantes	Incremento porcentual	Población total (Miles de habitantes)	Tasa de crecimiento media anual	Índice de Gini
1950	93		6 661		0.621
1960	159	71.0	11 214	5.3	0.623
1970	263	65.4	18 404	5.3	0.621
1980	276	4.9	34 092	6.1	0.732
1990	416	50.7	46 675	3.3	0.664
2000	513	23.3	59 419	2.5	0.677
2005	550	7.2	64 856	1.6	0.678
2010	630	14.5	70 180	1.7	0.679

Fuente: Elaborado con base en INEGI, Censos de Población y Vivienda, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, y II Censo de Población y Vivienda.

Ya desde los cincuenta se reconocía que la ciudad, con todos los problemas que pueda tener, es la unidad más grande y más eficiente de producción y consumo que el hombre haya jamás imaginado³. La ciudad se postula así como la variable independiente de todo un amplio proceso social y motor del cambio con una potencia social capaz de producir con su influencia los más diversos efectos en la vida del hombre.

3 cepal (1959). Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, 6 a 18 de julio, Santiago de Chile.

Sin embargo se advirtió que los efectos positivos de las urbes, se manifestarían y mantendrían en el tiempo siempre y cuando hubiera un esfuerzo importante para satisfacer las demandas de suelo, salud, educación y vivienda, de la población que se incorpora a la vida urbana. De lo contrario, la tendencia podría revertirse y obtener condiciones de vida aún inferiores a las que se tenían en el campo.

Mientras tanto, el debate generado por el tipo de desarrollo adoptado gravitaba en tres vertientes: primero, que la industrialización había seguido un curso que no lograba incorporar a la mayoría de la población en los frutos de la “modernidad” y del progreso técnico; segundo, la interpretación de que la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia, pues sólo había modificado su naturaleza; y tercero, la idea de que ambos procesos obstruían el desarrollo. Los debates en torno a esto, se harían presentes a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y seguirían irresolutos hasta principios del presente siglo.

En los discursos políticos y los programas y acciones desarrollados durante sesenta años por el Estado, se observa que los problemas que destacan como de mayor relevancia en el ámbito urbano-regional son la macrocefalia urbana, los desequilibrios regionales y, el desordenado crecimiento de las ciudades; considerándose la necesidad de impulsar un desarrollo regional económicamente eficiente y socialmente justo.

Al respecto, las acciones instrumentadas por el gobierno federal durante varias décadas fueron básicamente de dos tipos: directas y de coordinación. Entre las primeras destacan: los programas de inversiones públicas para el desarrollo rural; la derogación, de los incentivos fiscales para la localización industrial en la Ciudad de México; los planes y programas de nuevos asentamientos; los diversos programas para la promoción de conjuntos, parques y ciudades Industriales y centros comerciales; los programas de descentralización industrial; la ampliación del régimen de maquiladoras; el desarrollo de complejos industriales, como el de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, y turísticos (como Cancún, Los Cabos, Nuevo Vallarta, entre otros); entre otros.

Sin embargo, uno de los grandes problemas que han acompañado a estas estrategias de desarrollo regional y urbano, hasta nuestros días, es la falta de una coordinación inter institucional (sectores) e intergubernamental (niveles de gobierno) que coadyuven a atender de manera integral el tema de la planeación regional basado en el fortalecimiento del Sistema Urbano Nacional.

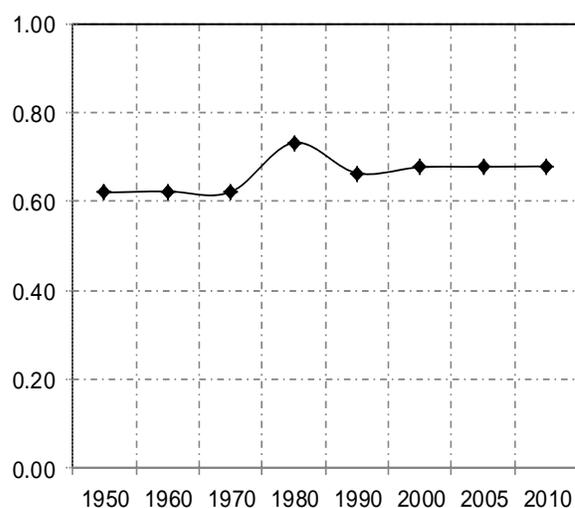
En cuanto a las acciones de coordinación, destacan la promulgación de importantes instrumentos jurídicos como: la Ley General de Población la cual incorpora elementos de gran importancia para la planeación del desarrollo regional y urbano del país; la Ley General de Asentamientos Humanos que logró establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio y establecer las bases de planeación del desarrollo de los centros de población, a partir de los planes de desarrollo urbano. Esta Ley fue complementada con leyes estatales sobre la materia y fue fortalecida con la formación de recursos humanos que paulatinamente se fueron integrando con mayor fuerza a la planeación y desarrollo de las ciudades y regiones del país.

Igualmente se llevó a cabo la creación de diversas instituciones y áreas de gobierno cuyo objetivo fue impulsar el proceso de planeación regional y urbano como la Dirección General de Desarrollo Regional al interior de la Secretaría de la Presidencia, los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico (COPRODES); la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para llevar a cabo

los planes de desarrollo para regiones que contuvieran dos o más entidades federativas; la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Esta secretaría constituyó el eje central del sistema de planeación urbana-regional nacional inicios de los setenta; y tuvo como objetivos formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional y; formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, y a partir del incremento de la concentración demográfica en la Ciudad de México (de 1970 a 1980 el índice de Gini pasó de 0.621 a 0.732), a finales de la década de los ochenta, la política de desarrollo industrial se evaluó como un fracaso ya que no logró descentralizar la industria ni las maquiladoras de la Ciudad de México⁴.

**México: Índice de concentración de Gini
de la población de las localidades mayores de 15 mil habitantes,
1950-2010**



Luis Unikel consideró en esos años que la política de desarrollo urbano-regional proponía, a diferencia de otras políticas, un marco de referencia integrador a través del cual se podría atacar un número importante de las contradicciones emanadas del modelo de desarrollo anterior. Sin embargo, la idea de que los futuros desafíos se encontrarían en las ciudades, y que en éstas estaría la solución para todos los problemas que enfrentaba la nación en lo económico, social y ambiental, subsume de manera notoria la política de desarrollo regional y de ordenamiento territorial ante la política de desarrollo urbano⁵. Así, la política se orientó a hacer más eficientes las ciudades en lo interno para beneficio de los procesos productivos, básicamente la industria, y a buscar una salida para el aumento desmedido de la marginación en las ciudades.

4 Más del 50 por ciento de las maquiladoras instaladas entre 1972 y 1975 se ubicaron en o muy cerca de las tres grandes metrópolis del país.

5 Pese a la apreciación de Luis Unikel, otros investigadores como Alejandro Rodríguez precisan que una serie de estudios realizados en forma más o menos paralela a la ejecución del Programa de Ciudades Industriales indicaban que la concentración de la población en los principales centros metropolitanos del país se estaba reduciendo y que se desaceleraba el ritmo de la urbanización. Sin embargo el autor señala que este hecho igualmente podía deberse a los efectos de la política de población que logró una reducción en la tasa de crecimiento de la población total del país durante la segunda parte de los setenta y lo cual contribuyó no sólo a abatir el ritmo de crecimiento de la población urbana, sino a reducir la presión demográfica sobre muchas zonas rurales (Rodríguez Op. cit. p. 123).

Sin embargo, y como se aprecia en el siguiente cuadro, el número de localidades con más de 15 mil habitantes se incrementó de manera sostenida en el tiempo, así como también el número de habitantes que habitan en ellas. Un incremento importante en número se dio entre 1980 y 1990 cuando se implementaron un sin número de políticas en materia de desarrollo urbano, sin embargo, en ese momento no se lograba percibir el impacto que generarían en el futuro, debido a que su tamaño era reducido y se veían opacadas por el proceso concentrador y aglutinador del centro del país.

MÉXICO. POBLACIÓN URBANA POR TAMAÑO Y NÚMERO DE LOCALIDADES. 1950-2010 (Cifras absolutas y porcentajes).																
	1950		1960		1970		1980		1990		2000		2005		2010	
	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob	Loc	Pob
Total Urbano	93	6,660,604	159	11,213,652	263	18,403,739	276	34,091,639	416	46,675,368	513	59,419,208	550	64,856,133	630	70,179,777
15 mil a 49.9 hab.	69	1,832,556	118	2,970,487	195	4,804,927	189	4,790,468	263	6,750,712	335	8,736,408	354	9,281,564	414	10,589,451
50 mil a 99.9 hab.	14	927,407	24	1,730,933	34	2,356,569	30	2,134,144	55	3,854,850	64	4,549,492	73	5,082,771	85	5,891,954
100 mil a 499.9 hab.	9	1,666,727	14	2,346,360	30	5,707,130	47	10,129,747	77	18,233,313	84	20,430,268	89	21,370,547	95	22,505,923
500 mil a 999.9 hab.	0	0	2	1,333,739	2	1,438,543	6	4,154,123	14	8,878,127	20	12,461,706	23	14,398,274	25	16,363,103
Un millón y más	1	2,233,914	1	2,832,133	2	4,096,570	4	12,883,157	7	8,958,366	10	13,241,334	11	14,722,977	11	14,829,346
Total Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15 mil a 49.9 hab.	74.2	27.5	74.2	26.5	74.1	26.1	68.5	14.1	63.2	14.5	65.3	14.7	64.4	14.3	65.7	15.1
50 mil a 99.9 hab.	15.1	13.9	15.1	15.4	12.9	12.8	10.9	6.3	13.2	8.3	12.5	7.7	13.3	7.8	13.5	8.4
100 mil a 499.9 hab.	9.7	25.0	8.8	20.9	11.4	31.0	17.0	29.7	18.5	39.1	16.4	34.4	16.2	33.0	15.1	32.1
500 mil a 999.9 hab.	0.0	0.0	1.3	11.9	0.8	7.8	2.2	12.2	3.4	19.0	3.9	21.0	4.2	22.2	4.0	23.3
Un millón y más	1.1	33.5	0.6	25.3	0.8	22.3	1.4	37.8	1.7	19.2	1.9	22.3	2.0	22.7	1.7	21.1

Fuente: INEGI. Censos de población y vivienda, diversos años.

La promulgación de la LGAH y la creación de la SAHOP detonaron cambios importantes en la administración estatal y municipal, los cuales se centraron en descentralizar la prestación de servicios de carácter eminentemente local, como los educativos y los de salud; introducir reformas tributarias que permitieran a la autoridad local percibir mayores ingresos y ejercer mejor control sobre su uso; capacitar recursos humanos para la gestión y la administración urbanas, y sentar las bases para la participación activa y efectiva de la población en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas que la afectan.

La descentralización de las responsabilidades hacia los municipios fue conveniente, y aunque en su inicio tuvo poco éxito, con el paso de los años se observaría que sería el camino más idóneo para lograr que los estados y regiones del país asumieran paulatinamente gran parte de la responsabilidad de su desarrollo. Este cambio sería la directriz que marcó el futuro del fortalecimiento del SUN, ya que a la falta de una imagen objetivo y un proyecto claro de desarrollo urbano y regional, el cual se desvaneció con el paso de las décadas, las entidades federativas empezarían a realizar los cambios estructurales necesarios para fortalecer sus sistema de ciudades regional y así estar en mejores posibilidades de insertarse de manera competitiva al proceso de globalización y a la apertura comercial que empezó a impulsar México a finales de los ochenta.

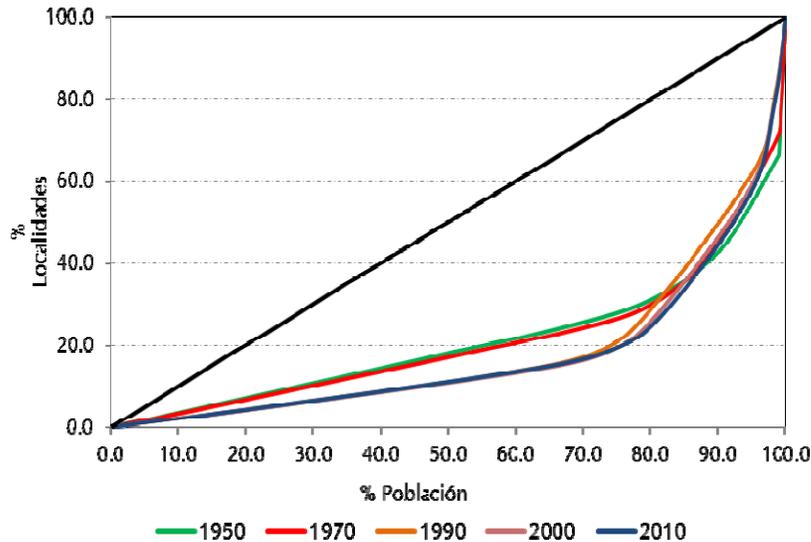
Sin embargo, las crisis económicas y el incremento de la pobreza serían fenómenos que se repetirían a lo largo de las décadas de manera intermitente y con diferentes grados de intensidad, destacando por su alto impacto en el desarrollo nacional y la calidad de vida de los mexicanos las crisis de 1976, la de 1982 (crisis del petróleo), la de 1994, con el llamado error de diciembre, la crisis mundial de los alimentos de 2008 y la financiera de 2009, periodo durante el cual la pobreza urbana iría cobrando cada vez mayor relevancia.

En el aspecto demográfico, en el periodo 1970-1980 se experimentó la transformación de una sociedad eminentemente rural a una predominantemente urbana. Mientras que en los años setenta

el 46.3 por ciento de la población nacional radicaba en localidades urbanas, para 1980 se incrementó al 53.8 por ciento.

La grafica siguiente muestra el fenómeno de la concentración de la población urbana en las últimas décadas, destacando la tendencia a alejarse cada vez más de un escenario de equidad en la distribución de población, aunque también se observa que en los últimos años dicha tendencia se ha frenado, ello responde en gran medida a un crecimiento demográfico de las ciudades pequeñas y medianas que ofrecen mayores posibilidades en el mercado de trabajo, acceso a escuelas de calidad en todos los niveles y mejores servicios, entre otros.

Gráfica 2. México: Curvas de Lorenz, 1950-2010



En 1990 se comenzó a percibir un cambio en el patrón de poblamiento. Un hecho particularmente trascendente fue la disminución acelerada de la participación de la ZMCM respecto a la población total urbana, la cual pasó de 38.1 por ciento en 1980 al 37.6 por ciento en 1990. Así, el proceso de urbanización comenzaba a consolidarse en todo lo ancho y largo del país, por lo que se contaba con un SUN de diversas jerarquías que sería la punta de lanza para avanzar a una mayor equidad entre las diferentes regiones del territorio. Sin embargo, es necesario reconocer que las diferencias entre regiones eran evidentes, tanto en el ámbito de su integración funcional, como en lo económico y social.

Resulta importante resaltar el hecho de que pese a que la ZMCM continuó siendo la principal metrópoli del país, la consolidación de otras metrópolis y ciudades medias, así como un descenso de la tasa de crecimiento de la ZMCM y el despoblamiento de las áreas centrales de la Ciudad de México produjeron que su primacía respecto a la segunda ciudad más grande del país disminuyera.

Un dato importante en la evolución del sistema de ciudades es que a partir de la segunda mitad de los noventa se comenzó a observar una disminución de la tasa de crecimiento de las ciudades, ya que del 2.6 por ciento promedio anual registrado en el periodo 1990-1995, se transita a una tasa promedio de crecimiento de 1.9 en el periodo 1995-2000 y del 1.5 en el periodo 2000-2005. Igualmente destaca el acelerado ritmo de crecimiento de las ciudades medias, las cuales crecieron a una tasa de 1.9 por ciento anual durante 2000-2005, mientras que el promedio nacional era de 1 y el de las ciudades grandes era de 1.3 por ciento.

Este proceso demográfico y de distribución espacial de la población, estuvo acompañado de una transición a una nueva forma de manejar la ciudad, la cual se consolidaría en la última década del siglo XX y primera del XXI. Se constató que la planificación física en sí misma tenía escasos efectos prácticos si no se complementaba con una adecuada gestión urbana. El proceso de descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la gobernabilidad, la efectiva valoración del proyecto político como instrumento de desarrollo de la ciudad democrática, la participación del sector privado, y la ciudadana, serían los pilares que darían fuerza a la nueva propuesta de gestión de los asentamientos humanos durante los últimos años del siglo⁶. Sin duda alguna, esta nueva manera de hacer ciudad y planear su desarrollo sería una de las bases fundamentales para lograr consolidar un sistema urbano nacional más robusto y con fuerte presencia regional.

En 2000 el SUN estaba conformado por 363 ciudades de más de 15 mil habitantes, las cuales concentraban ya al 68.6 por ciento de la población nacional. El sistema urbano se encontraba comandado por ocho zonas metropolitanas y Ciudad Juárez como los centros más poblados y de mayor desarrollo económico, cultural y educativo, en los cuales se concentraba al 50.1 por ciento de la población total urbana.

México. Sistema urbano nacional: número de ciudades y población por tamaño de ciudad, 2000-2005

Tamaño	Número de ciudades	2000		2005		Tasa de crecimiento media anual (%)
		Población	Porcentaje	Población	Porcentaje	
Nacional		97 482 412	100.0	103 263 388	100.0	1.0
Total urbano ²	363	66 835 198	68.6	72 718 690	70.4	1.5
Ciudades grandes	9	33 501 764	34.4	36 053 359	34.9	1.3
Ciudades medias	81	24 983 809	25.6	27 748 196	26.9	1.9
Ciudades pequeñas	273	8 349 625	8.6	8 917 135	8.6	1.2
Resto del país		30 647 214	31.4	30 544 698	29.6	-0.1

Nota: ¹ La población en 2000 y 2005 de las ciudades que integran el sistema urbano nacional, se calculó manteniendo fija la integración territorial de las zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15 mil habitantes correspondiente a 2005.

² Las ciudades grandes corresponden a las que tienen más de un millón de habitantes; las medianas se ubican entre 100 mil y un millón; y las pequeñas se encuentran entre los 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

Fuente: Cálculos del CONAPO con base en el *XII Censo de Población y Vivienda, 2000* y *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1997⁷, concluye que México no tiene una auténtica política de desarrollo regional, sino varias políticas sectoriales con un fuerte impacto en el territorio. Al respecto Gustavo Garza considera que esta afirmación se obtiene a partir del análisis de los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo donde a pesar de que se realizaron los respectivos programas nacionales de desarrollo urbano estos no fueron apoyados de manera decidida ya que los esfuerzos de estos dos gobiernos se enfocaron a sus respectivos programas sociales estrella. En el sexenio 1988-1994 se instrumentó el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)* y en el sexenio de Zedillo Ponce

6 Ahumada, Jaime (1993). Democracia, proyecto político y gestión de ciudades capitales y gobiernos locales, ilpes-cepal, Santiago, Chile, págs.19.

7 Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (1997). Regional Development and Structural Policy in Mexico, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Citado por Garza Gustavo (2003). Op. Cit. p.101

de León se aplicó como programa fundamental de política social el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)*.

PRONASOL es particularmente importante en la historia de la planeación del desarrollo urbano y regional en México por ser el punto de inflexión donde la política de desarrollo regional y urbano queda inmersa explícitamente en la política de desarrollo social. Este programa retoma la idea y necesidad de hacer planeación desde y para las comunidades y microrregiones. El programa es la concreción de una nueva forma de organización del Estado donde se busca impulsar el federalismo democrático y dotar a los municipios de las facultades y elementos necesarios para que éstos se responsabilicen del ejercicio de la planeación de los asentamientos humanos y se combata a nivel micro la pobreza extrema de diversos grupos de la población que han sido históricamente marginados del desarrollo. Es así que la planeación urbana y regional se empieza a abandonar como una política macro diseñada e instrumentada desde el nivel central por expertos en la materia y se le ubica como parte del ejercicio de la planeación del desarrollo social.

Esta nueva forma de mirar la planeación a partir de la política social lleva a que en 1992 la SEDUE se transforme en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Dicha secretaría asume la responsabilidad institucional de coordinar las políticas y programas vinculados con el desarrollo de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano integral, la vivienda y la ecología, así como el impulso productivo de los grupos vulnerables de la sociedad, para lo cual también instrumenta programas de desarrollo productivo y aumento de capacidades para el empleo.

Al parecer la exploración por aplicar un modelo neoliberal basado en una muy importante apertura comercial de México al mundo indicaba que el paso obligado en el ámbito del desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio era dar mayor libertad a los actores locales y a la iniciativa privada, y que el gobierno federal se convirtiera en un observador que normaría la planeación y se ocuparía de atender a la población pobre que se incrementaba en números desproporcionados durante esta década.

A finales del sexenio del presidente Zedillo se transfieren los recursos del *Programa 100 Ciudades*, el cuál era coordinado por la extinta SEDUE, cuyo objetivo era apoyar el fortalecimiento del SUN, impulsar el federalismo y promover en las entidades federativas la implementación de ejercicios de planeación; sin embargo los recursos transferidos para esta estrategia no fueron significativos respecto a los que se concentraron en el programa para el combate a la pobreza denominado como *PROGRESA*.

Durante la primera década del presente siglo, el gobierno federal ha mantenido la operación de *PROGRESA*, denominándolo en la administración *Panista* como *Oportunidades*. Este programa ha sido la estrategia más importante del gobierno para atacar la pobreza, por lo que se ha fortalecido y potenciado para llegar a más familias y entrar en las áreas urbanas marginadas lo cual era una necesidad ya evidente desde el sexenio de Zedillo. Con las acciones de *Oportunidades* a finales de 2010 se beneficiaba ya a 5.4 millones de familias de zonas rurales y urbanas marginadas.

Complementario a *Oportunidades*, durante la primera década de este siglo se ha dado particular importancia al programa denominado *Hábitat*, siguiendo en la directriz de impulsar programas orientados al combate a la pobreza más que a la planeación del sistema urbano nacional.

Es así que, durante esta década se mantiene la lógica de ubicar el desarrollo regional y urbano como parte de la política social y al interior de la SEDESOL, hecho que se institucionaliza con la publicación en el 2004 de la *Ley General de Desarrollo Social*. Esta ley señala que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, hecho con el cual se da continuidad al proceso de federalización del país. A partir de esta Ley los gobiernos panistas (Fox y Felipe Calderón) canalizan cada vez mayores

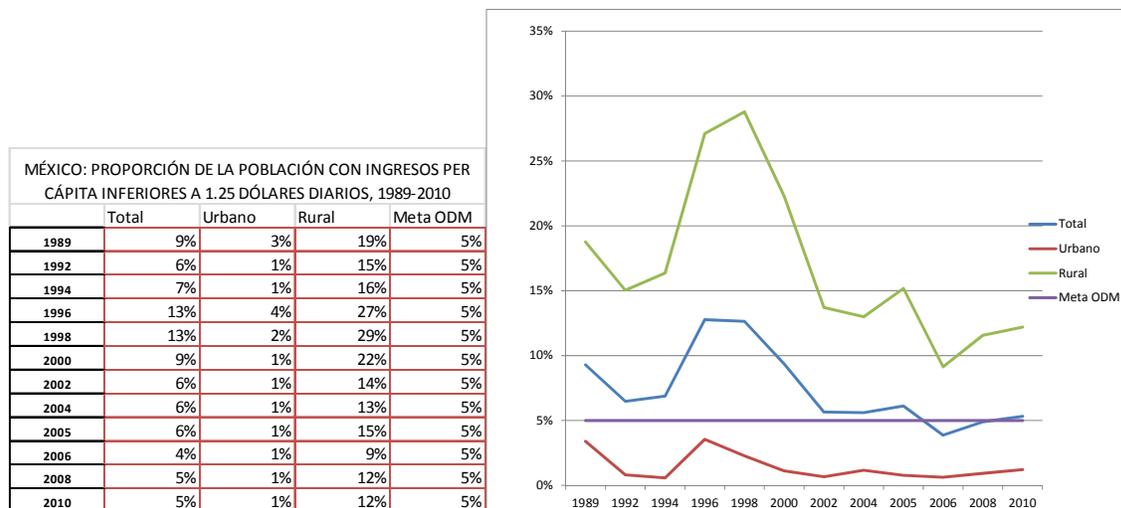
recursos a los estados y municipios para que asuman de manera eficaz la tarea del combate a la pobreza y marginación y avancen en el desarrollo local.

Los resultados de esta política han rendido sus frutos, ya que se ha logrado una disminución significativa de la pobreza pese a las crisis económicas acaecidas durante los últimos 15 años.

Si tomamos como referencia la línea de pobreza extrema establecida por Naciones Unidas para el cumplimiento de una de sus metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁸ (1.25 dólares per cápita diarios), se observará que las tasas vienen a la baja. De 1990 a la fecha se evidencian importantes avances llegando en 2006 a situarse por debajo de la meta del milenio; sin embargo, la crisis alimentaria y la económica internacional de los años recientes generaron un ligero retroceso en el indicador.

Sin embargo, estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que de no existir programas sociales como Oportunidades o PROCAMPO, el número de personas en situación de pobreza extrema se hubiera incrementado en 2.6 millones de individuos entre los años 2006-2008, pues dichos programas realizan transferencias directas de dinero a los hogares.

Cuando este indicador se diferencia entre el medio urbano y rural, se puede constatar que el desempeño económico de las ciudades es más eficiente y ofrece mayores oportunidades de ingreso y desarrollo que las áreas rurales. La meta establecida por México de reducir a cinco puntos el porcentaje de población con ingresos inferiores a 1.25 dólares diarios se ha cumplido en las áreas urbanas desde antes de 1989, mientras que en las rurales la meta aún se encuentra a siete puntos porcentuales de ser alcanzada.



Nota: La construcción muestral de la ENIGH 1989 no permite la comparación de los ámbitos urbano y rural de 1989 con los ámbitos urbano y rural de las ENIGH de 1992 a la fecha.

Fuente: SEDESOL, con base en información de: INEGI. ENIGH (varios años); BM. Programa de Paridad Poder de Compra. BANXICO.

Por otra parte, si bien se reconoce que el ingreso monetario es un excelente parámetro para medir el bienestar de los hogares, también se sabe que la calidad de vida de los individuos tiene mucho

8 Meta 1.1 Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (PPC respecto al dólar)

que ver con el acceso a los servicios y equipamientos. Al respecto, algunas investigaciones a nivel urbano permiten observar que no hay una alta correlación entre los hogares en pobreza (ingreso) y los de alto y muy alto grado de marginación (carencias sociales). Lo que se observa es una alta dispersión de la pobreza en las manchas urbanas.

Por ejemplo, en la Zona Metropolitana de Pachuca, en 2000, únicamente 19 por ciento de los hogares en pobreza se ubicaba en áreas consideradas como de alta y muy alta marginación, 31 por ciento se ubicaban en manzanas de marginación media; y el 50 por ciento restante se encontraban alojados en manzanas de baja y muy baja marginación⁹.

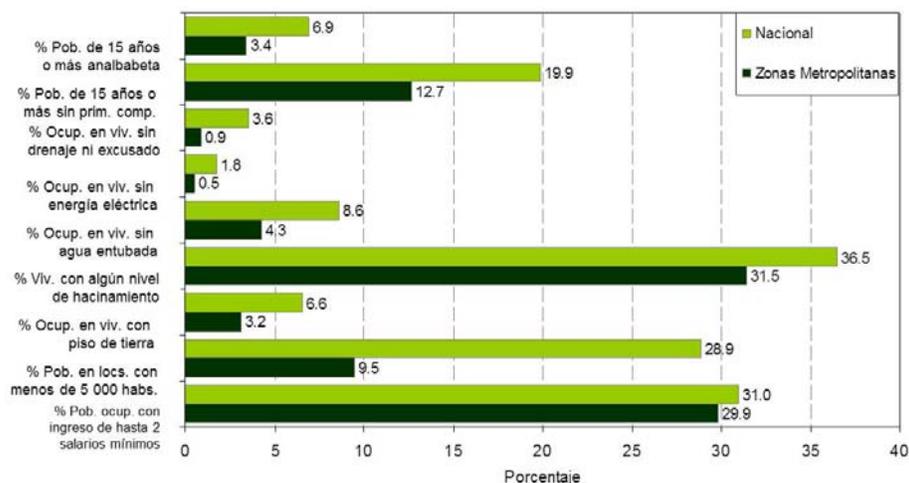
Con esto, observamos que si bien existe una cantidad importante de población pobre en las ciudades, también es cierto que esta población tiene grados muy contrastantes en sus condiciones y calidad de vida. La población pobre por ingreso que habita en áreas de baja y muy baja marginación se beneficia de la infraestructura y equipamiento disponibles en esas áreas, situación distinta a la que viven familias pobres que habitan en zonas sin estos servicios y equipamientos. Este hecho refuerza la hipótesis de que, es precisamente en las áreas urbanas donde la población está en capacidad de mejorar sus estándares de vida, independientemente de su ingreso.

Así, y pese a que en el periodo 2006-2010 se registró un aumento generalizado de los niveles de pobreza en México, desde al año 2000 también hubo avances significativos en la dotación de algunos servicios básicos, en las coberturas en educación primaria y secundaria, y en la seguridad social y cobertura en los programas sociales, hecho que permitió amortiguar la pobreza, particularmente en las áreas urbanas.

En las siguientes gráficas, se observa que en 2010 las 56 zonas metropolitanas existentes en México presentaron un decremento más pronunciado y constante de las carencias que conforman el índice de marginación, respecto al promedio nacional. Hecho que nos hace evidente una vez más el desarrollo que están alcanzando las ciudades de todo el país a pesar de carecer del programa nacional de desarrollo urbano y de que las entidades federativas hayan tomado las riendas de su desarrollo urbano.

⁹ Garcés César (2009). Suelo para población que percibe hasta tres salarios mínimos. La experiencia en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo. Tesis para obtener el Grado de Doctor en Urbanismo. UNAM.

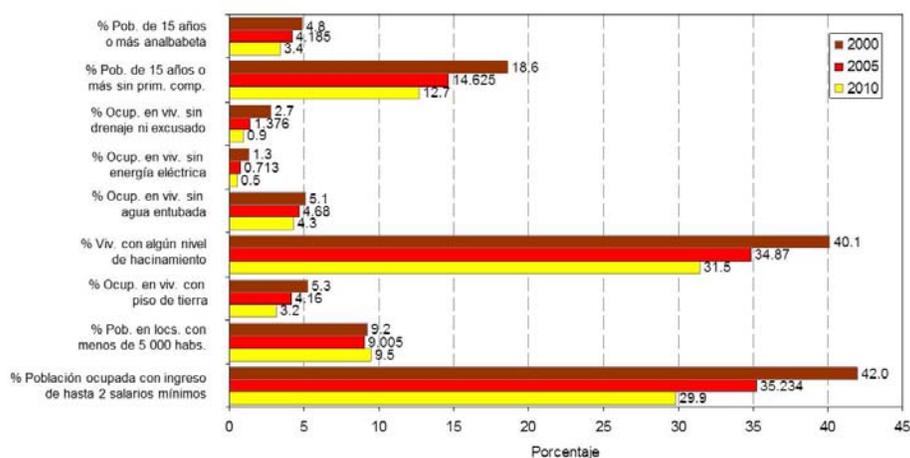
Zonas Metropolitanas de México¹ Indicadores de marginación, 2010



Nota: ¹ Las zonas metropolitanas corresponden a las 56 zonas metropolitanas definidas en 2005 por SEDESOL-INEGI-CONAPO. No incluye la zona metropolitana de Oaxaca ni de Tehuantepec, debido a que el Censo General de Población y Vivienda 2010, los datos para Oaxaca sólo están disponibles por Distrito y no municipio.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Zonas Metropolitanas de México¹ : Indicadores de marginación, 2000-2010



Nota: ¹ Las zonas metropolitanas corresponden a las 56 zonas metropolitanas definidas en 2005 por SEDESOL-INEGI-CONAPO. Para hacerlos comparables se excluyó en 2000 y 2005 la zona metropolitana de Oaxaca ni de Tehuantepec, debido a que el Censo General de Población y Vivienda 2010, los datos para Oaxaca sólo están disponibles por Distrito y no municipio.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Se puede afirmar que la red de protección de los programas sociales constituye un instrumento eficaz para contrarrestar el efecto de las crisis económicas mediante la atención a las carencias sociales; su reducción coadyuvó a mitigar el impacto de la caída de los salarios. De no existir los apoyos y obras que han venido impulsando los diferentes niveles de gobierno, la población en pobreza extrema se hubiera incrementado en 2.0 millones de personas en el periodo 2008-2010.¹⁰

10 CONEVAL (2010). Evolución de la pobreza en México. Internet

En suma, la política social ha tenido un importante papel compensatorio a través de su red de protección social evitando que millones de personas pasaran a engrosar las filas de la pobreza.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIAS SOCIALES		
CARENCIA SOCIAL	PORCENTAJE 2008	PORCENTAJE 2010
Acceso a la seguridad social	64.7	60.7
Acceso a servicios de salud	40.7	31.8
Rezago educativo	21.7	20.6
Acceso a la alimentación	21.6	24.9
Servicios básicos de vivienda	18.9	16.5
Calidad y espacios de vivienda	17.5	15.2

Fuente: CONEVAL. Estimaciones con base en el Modelo de Condiciones Socioeconómicas, ENIGH 2008 y 2010.

Es en este contexto, que al año 2010 México llega con un SUN que concentra el 71.6 por ciento de la población nacional (112.3 millones) y crece a una tasa anual de 1.5 por ciento; para el año 2010 el SUN alberga a 80.4 millones de personas, 13.6 millones más que lo registrado en el año 2000; y se integra ya por 383 ciudades de más de 15 mil habitantes divididas en 56 zonas metropolitanas, 64 conurbaciones y 263 localidades. Las zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes se incrementaron de 9 a 11 y concentran en conjunto al 51.2 por ciento de toda la población urbana nacional.

Cuadro 5. México: Sistema urbano nacional, número de ciudades y población por rango según tipo de ciudad, 2010

Rango (habitantes)	Total		Zonas metropolitanas		Conurbaciones		Localidades	
	Ciudades	Población	Ciudades	Población	Ciudades	Población	Ciudades	Población
<i>Sistema urbano nacional</i>	383	80 421 302	56	62 620 980	64	4 032 406	263	13 767 916
Un millón o más	11	41 202 585	11	41 202 585	---	---	---	---
500 000 a 999 999	21	15 722 413	18	13 812 870	---	---	3	1 909 543
100 000 a 499 999	61	13 944 304	27	7 605 525	10	1 973 093	24	4 365 686
50 000 a 99 999	42	2 935 073	---	---	9	658 888	33	2 276 185
15 000 a 49 999	248	6 616 927	---	---	45	1 400 425	203	5 216 502

Fuente: Elaborado por CONAPO con base en el *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Por su parte, las ciudades medias se incrementaron de 81 en 2000 a 82 a 2010 y concentran al 36.9 por ciento de la población urbana, con lo cual mantienen su rol estratégico en el SUN

La característica más importante en el comportamiento urbano del país en los últimos veinte años fue el incremento de las ciudades de más de un millón de habitantes, las cuales pasaron de cuatro a once en el periodo 1990-2010. Este fenómeno nos habla de la diversificación del SUN debido al fortalecimiento que están mostrando varias ciudades de las diferentes regiones del país. Destacan los siguientes hechos¹¹:

- La dirección de los flujos migratorios se ha modificado radicalmente en el tiempo, al pasar de un proceso de migración rural-urbana a un proceso de migración urbana-urbana, bajo una tendencia clara del fortalecimiento y diversificación del SUN.

11/ Esta síntesis considera las conclusiones de Virgilio Partida Bush, contenidas en su tesis para la obtención del grado de Doctor en Sociología, Postgrado de Ciencias Políticas, unam, México, enero de 2007.

- El monto de migrantes interurbanos excede claramente al éxodo rural-urbano, sin embargo, por primera vez, desde la Revolución Mexicana, se observa una reducción en la población rural nacional.
- Las ciudades son el principal destino de los migrantes; más de la mitad de la migración intermunicipal tiene lugar dentro del sistema urbano nacional; del total de traslados, más de tres cuartas partes concluyen en alguna de las ciudades del país.
- Se observan comportamientos urbanos de atracción poblacional contrastantes. Mientras que de 1965-1970 a 1985-1990 la región Metropolitana (DF, Estado de México y Morelos) redujo en una tercera parte sus inmigrantes y cuadruplicó sus emigrantes en los mismos lustros, Cancún se convirtió en un caso sui generis al constituirse en el principal centro urbano de atracción poblacional desde hace varios quinquenios.
- Las ciudades medias (de cien mil a menos de un millón) han incrementado paulatinamente su poder de atracción de población. Esta creciente atracción se comprueba no sólo por la tasa de ganancia neta por migración con respecto a los demás rangos de tamaño de la localidad, sino también por el superávit más cuantioso y la mayor tasa de migración.
- El desarrollo de la franja fronteriza, basado en la maquila, la diversificación económica y el crecimiento de las ciudades del norte y centro del país, y el desarrollo urbano del sur sureste, basado en el turismo, genera una dinámica regional que abre nuevas posibilidades para la migración interna en búsqueda de educación y capacitación, empleo y calidad de vida.
- El creciente intercambio de personas, bienes y servicios en la frontera norte del país ha dinamizado el crecimiento de los asentamientos humanos, convirtiéndose en un polo de atracción creciente. El paulatino cierre y regularización de los flujos migratorios de carácter internacional tenderían paulatinamente a alterar el crecimiento de estos centros poblacionales de una manera aún no calculada.

En este contexto, observamos que el desarrollo polarizado en unos cuantos centros ha derivado en un complejo proceso migratorio que ha impactado de manera muy importante en los asentamientos humanos rurales y en la recomposición del desarrollo regional y nacional.

III. REFLEXIÓN EN TORNO A LA POLÍTICA EXPLÍCITA DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL DESARROLLO URBANO NACIONAL

Si analizamos los seis Programas de Desarrollo Urbano que se han elaborado en las administraciones del Gobierno Federal, se observará que los fundamentos de la política se han mantenido a lo largo del tiempo, y se han asentado principalmente en tres estrategias:

- *La estrategia de desarrollo interurbano*, orientada al apoyo focalizado de ciudades y áreas consideradas prioritarias por sus recursos y ventajas comparativas, con capacidad de contribuir en el largo plazo con un sistema nacional urbano jerarquizado y equilibrado. Se parte de la idea de que el dinamismo y presencia de las ciudades medias hace contrapeso a las zonas metropolitanas, contribuyen a otorgar una mejor calidad de vida a la población que las habita y, son detonantes del desarrollo local y regional al integrar al desarrollo a la población rural dispersa. Las actividades en esta estrategia se enfocan a potenciar las capacidades y ventajas locales con infraestructura carretera, obras hidráulicas, desarrollos turísticos, parques industriales, entre otros.
- *La estrategia de desarrollo intraurbano*, que consiste en las acciones al interior de los centros de población para garantizar su viabilidad como asentamientos dinámicos y concentradores de la actividad económica industrial y de servicios. Se busca garantizar un crecimiento armónico y planeado donde la población disfrute de los beneficios del desarrollo. Estas actividades van desde la elaboración de planes de desarrollo urbano, generación de reservas territoriales para el crecimiento futuro, dotación de servicios, infraestructura y equipamiento urbano, vialidades, transporte, disposición de desechos, áreas verdes, entre otros.
- *La estrategia de institucionalización de la política*, que se integra por todos los instrumentos legales y de gestión para operar el sistema de planeación; igualmente comprende acciones que involucren y comprometan a los estados y municipios como actores de su propio destino. En el marco de una República Federal se busca respetar la autonomía estatal y la libertad de los municipios para que participen cada vez de manera más activa en la planeación, regulación e impulso de su sistema local de asentamientos humanos y la planeación de su desarrollo en general. Para lograr esto se ha instrumentado de manera permanente una política de descentralización de las responsabilidades y recursos para la planeación de los asentamientos humanos, también se les ha apoyado para que cuenten con su sistema legal y normativo en la materia; actualmente son gestores de sus propios instrumentos de planeación y responsables de su ejecución y cumplimiento. En este sentido, la capacitación, generación de instrumentos y la formación de cuadros especializados en los temas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel local ha constituido piedra angular de este proceso en los últimos 40 años.

Con la experiencia adquirida por México en el proceso de planeación, las estrategias y acciones concretas de coordinación intersectorial lograron tener su máxima expresión en el Programa de Desarrollo Urbano 1990-1994 donde, a partir de programas instrumentados de manera coordinada por todas las secretarías de la Administración Pública Federal, se logró tener un impacto de gran

envergadura en la organización y operación del territorio y en el desarrollo de las ciudades consideradas prioritarias por el propio programa.

Desafortunadamente este esfuerzo y curva de aprendizaje se desvaneció a partir del impulso a un nuevo esquema de planeación basado en la apertura comercial y el proceso de descentralización del Gobierno Federal. Se dejó de lado la estrategia del fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciudades y la Estrategia de apoyo a las 100 Ciudades, con lo cual los trabajos de la administración del Presidente Vicente Fox y la actual administración de Felipe Calderón se centraron básicamente a las acciones de carácter intraurbano y con bajo impacto en la planeación regional.

Si tuviéramos que caracterizar de manera esquemática los distintos programas de desarrollo urbano, podríamos decir que los programas de 1978 y el de 1982, sientan las bases acerca de la importancia de la planeación del desarrollo y la trascendencia de considerar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano como política y estrategia para alcanzar un desarrollo sostenido y equitativo que otorgue a toda la población los beneficios del desarrollo nacional.

Los programas de 1984-1988 y el de 1990-1994, se pueden caracterizar como los programas que enfrentan de manera más directa los efectos del crecimiento urbano acelerado y desordenado y donde se instrumentan una gran cantidad de acciones para impulsar el desarrollo regional. Estos dos programas destacan también por su interés en la coordinación intersectorial y por impulsar de manera decidida el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas para operar adecuadamente la política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Un ejemplo de esto fue el impulso a los sistemas de información para la planeación, la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano a nivel regional, estatal y municipal, la definición de una regionalización programática, el establecimiento de Comités para el Desarrollo Urbano, la generación de leyes y normas estatales para la planeación local, y la generación de una gran cantidad de documentos técnicos para la instrumentación de la política en la materia.

En un tercer bloque puede ubicarse a los dos últimos programas, el de 1995-2000 y el de 2001-2006, los cuales se caracterizan por diseñarse al interior de la nueva Secretaría de Desarrollo Social, que sustituye a la extinta SEDUE, dándole un énfasis primordial a la política social y, en concreto, al combate a la pobreza. Este momento es particularmente importante ya que en 1994 se presenta una de las peores crisis económicas del país que merma todos los avances logrados en años de política social. Bajo este nuevo esquema de SEDESOL la política urbana y regional pierde fuerza, ya que de ser tema único en la SEDUE pasa a ser atribución de una sola subsecretaría en el momento actual y con recursos limitados para instrumentar acciones de carácter interurbano.

Si bien se puede considerar como un avance el impulso al federalismo, es importante observar que en esta última fase de la planeación se pierde la visión de nación en el contexto del desarrollo territorial y urbano. No se territorializa una imagen objetiva y, en el último programa, se establece como meta el diseño de un plan nacional de ordenamiento territorial que de nuevamente dirección a la planeación del territorio el cual nunca fue elaborado durante la administración de Fox.

Probablemente un acontecimiento que confirma esta falta de interés por la planeación del desarrollo regional y el ordenamiento del territorio, lo constituiría el hecho de que por primera vez, desde la década de los setenta, el Programa de Desarrollo Urbano que correspondería al periodo 2006-2012 no fue publicado. Sin embargo, los programas focalizados para el combate a la pobreza urbana continuaron operando, hecho que se refleja claramente en el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de la población urbana durante el periodo 2005-2010.

Si bien por un lado tenemos avances muy importantes en el mejoramiento de la calidad de vida de la población gracias a estrategias focalizadas de combate a la pobreza y a un control estricto respecto al uso y canalización de los recursos destinados a política social, también es cierto que se observan efectos adversos respecto al ordenamiento del crecimiento urbano. Las manchas urbanas en los últimos diez años han crecido de manera desproporcionada debido al incremento de conjuntos habitacionales en las afueras de las ciudades, los cuales no cuentan con la infraestructura y equipamientos necesarios para el desarrollo de sus habitantes.

Ahora, además de los asentamientos irregulares de los hogares pobres que no tienen acceso al mercado inmobiliario, tenemos el problema de los conjuntos habitacionales impulsados por los gobiernos locales, los cuales en su mayoría no obedecen a una estrategia de desarrollo urbano ni se encuentran regulados por los planes correspondientes.

Por otra parte, ante falta de una imagen objetivo sobre el SUN que requerimos para impulsar el desarrollo nacional, se toman decisiones de inversión federal en grandes obras de infraestructura que pueden no ser las mejores en el mediano plazo. Así, se avizora que el SUN seguirá fortaleciéndose, gracias al desarrollo local y a la focalización de programas para atender la pobreza en las áreas urbanas, sin embargo el rumbo que tomará es incierto, ya que la planeación y el ordenamiento territorial están cada vez más lejanos de las estrategias de inversión y de desarrollo nacional.

Se prevé que el proceso de urbanización seguirá su curso en los próximos años, alimentado principalmente por el crecimiento natural de la población urbana y sus movimientos interciudades. Este hecho anuncia importantes transformaciones en el paisaje territorial del país y sugiere que los núcleos urbanos serán cada vez más determinantes en la configuración de los patrones de distribución territorial de la población.

Para encarar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos aspectos, superar la insuficiente cobertura de infraestructura básica, equipamiento y servicios en las ciudades; controlar la expansión desordenada de los núcleos urbanos; contrarrestar la creciente segregación y fragmentación del espacio urbano y la aguda concentración de la pobreza en las ciudades; contener la agudización de los procesos de deterioro ambiental; modernizar las estructuras técnicas y administrativas de las ciudades; y fortalecer las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales para atender el desarrollo urbano e impulsar proyectos de amplio alcance y consenso social.