



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

**“LOS DESARROLLOS URBANOS INTEGRALES SUSTENTABLES  
EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN  
URBANISMO PRESENTA:**

**ARQ. ABRAHAM GARCÍA RODRÍGUEZ**

**DIRECTOR DE TESIS: ARQ. JUAN FELIPE ORDOÑEZ CERVANTES**

**AÑO 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**DIRECTOR DE TESIS:**

**ARQ. JUAN FELIPE ORDOÑEZ CERVANTES**

**SINODALES:**

**DR. FERNANDO PEDRO GREENE CASTILLO**

**LIC. ENRIQUE SOTO ALVA**

**DR. EDUARDO RAMIREZ FAVELA**

**LIC. LEONARDO RIVEROS FRAGOSO**

## **AGRADECIMIENTOS**

### ***A Dios.***

Por permitirme llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

### ***A mi Esposa Viviana.***

Que siempre está a mi lado en los mejores momentos de mi vida en los que hemos compartido risas y llanto que nos han enseñado el valor de la unión y demostrado que ni los peores momentos se puede derribar lo que se ha formado con los cimientos sólidos del amor y la comprensión. ¡Te Amo!

### ***A mi Hija América.***

Que ha sido una bendición en mi vida, un aliento para salir adelante y no darme por vencido, eres una nena hermosa que me ha hecho una persona más feliz y responsable; eres mi orgullo y mi dicha , agradezco a la vida por permitirme estrecharte en mis brazos todos los días y poder decirte lo mucho que te quiero.

### ***A mi madre María del Carmen.***

Por sus consejos que me han permitido ser una persona de bien, su amor y por alentarme en todo momento a seguir avante y ver hacia el frente siempre con la esperanza de un mejor futuro.

### ***A mi padre Santana.***

Por los ejemplos de perseverancia, constancia y honestidad que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por los valores mostrados para salir adelante y por su gran amor.

### ***A mis familiares.***

A mi hermana Erika por ser el ejemplo de una hermana mayor y de la cual aprendí de sus aciertos y de los momentos difíciles; a mi hermana Noemí por siempre estar a mi lado cuando la necesito; a mis tíos Gonzálo y Eloísa por ser un ejemplo de unión y perseverancia, a mi suegro José García por todo su apoyo y aliento que he recibido en estos años, a Adriana y Arturo, a mis primos y a todos aquellos que participaron directa o indirectamente en la elaboración de esta tesis. ¡Gracias a ustedes!

### ***A mis maestros.***

Arq. Juan Felipe Ordoñez Cervantes, Dr. Fernando Greene Castillo y Dr. Eduardo Ramírez Favela por su gran apoyo y motivación para la culminación y elaboración de esta tesis y a todos los maestros que participaron y enriquecieron este seminario con su experiencia, por su tiempo compartido ¡Gracias!.

### ***A mis amigos.***

Hugo García, Enrique Alvarado, Itzia Martínez e Israel Vázquez, por apoyarnos mutuamente en nuestra formación profesional y que, hasta ahora seguimos siendo más que amigos, hermanos; a José Luis Flores y Daniel Anzo por haberme motivado a realizar esta tesis y por todos los momentos únicos que compartimos en la maestría.

Al Ing. José Toledo Jimeno que ha sido mi maestro en la enseñanza profesional de esta carrera y que me ha demostrado su amistad con su apoyo y sus consejos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme ser parte de una generación de triunfadores que forja gente productiva para el país.

*A todos sinceramente*

**Abraham García Rodríguez.**



## INDICE

### **1. Introducción.**

1.1 Objetivo General.....	2
1.2 Objetivo Particular.....	2
1.3 Hipótesis.....	2
1.4 Definición de conceptos.....	2
1.5 Marco teórico.....	8

### **2. CAPITULO I. Leyes, Planes y Programas para el Ordenamiento del Territorio.**

2.1. Ley sobre Planeación General de la República (1930).....	12
2.2. Ley de Asentamientos Humanos (1976).....	15
2.3. Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978).....	15
2.4. Ley de Planeación.....	16
2.5. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).....	17
2.6. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988).....	18
2.7. Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).....	19
2.8. Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994).....	21
2.9. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006).....	21
Resumen del Capítulo.....	26

### **3. CAPITULO II. El Ordenamiento del Territorio y el Desarrollo Regional en el Territorio Nacional.**

3.1. El Ordenamiento del Territorio en el desarrollo.....	28
3.1.1. Los Duis en el Ordenamiento del Territorio.....	32
3.2. Programa de las 100 Ciudades.....	36
3.3. El Desarrollo Regional y sus Desigualdades en el Territorio Nacional.....	41
3.4. Índice de Desarrollo Humano (ejercicio comparativo).....	46
3.4.1. Índice de Salud.....	48
3.4.2. Índice de Educación.....	49
3.4.3. Índice de Ingresos.....	50

3.5.	Índices de Competitividad Urbana (ejercicio comparativo).....	52
3.5.1.	Subíndice de Calidad de Justicia.....	58
3.5.2.	Subíndice de Manejo Sustentable del Medio Ambiente.....	60
3.5.3.	Subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana.....	62
3.5.4.	Subíndice de Economía Dinámica y Estable.....	65
3.5.5.	Subíndice de Sectores precursores de clase mundial.....	66
3.5.6.	Subíndice de Gobiernos eficaces.....	68
3.6.	Las Regiones Socioeconómicas de México (ejercicio comparativo).....	69
3.6.1.	La Población Urbana en las Regiones Socioeconómicas del País.....	69
3.6.2.	Grado de Urbanización por Regiones Socioeconómicas del País.....	75
3.6.3.	Población Urbana por tamaño de ciudades.....	78
	Resumen del Capítulo.....	88
<b>4.</b>	<b>CAPITULO III. Las 3 modalidades de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS).</b>	
4.1.	Las DUIS al interior de las ciudades.....	90
4.1.1.	Los polígonos de actuación.....	90
4.2.	Las DUIS en la periferia de las ciudades.....	93
4.2.1.	El problema de la conurbación en las ciudades.....	93
4.3.	Las DUIS planteadas como Ciudades Satélite.....	100
4.3.1.	Caso de Estudio Cuautitlán Izcalli.....	100
	Resumen del Capítulo.....	109
<b>5.</b>	<b>Recomendaciones.....</b>	<b>110</b>
<b>6.</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>117</b>



## **1. INTRODUCCION.**

En esta investigación se plantea explicar la importancia que tienen los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables y su valor en el Ordenamiento del Territorio, para ello es esencial dejar en claro que es el Ordenamiento Territorial y qué papel tiene en nuestro país, así como los antecedentes que dan origen al mismo.

La ocupación del territorio mexicano, su organización y necesaria transformación, requieren de un proceso dirigido de Planeación Territorial desde los distintos niveles de gobierno y de las políticas públicas diseñadas para su logro.

Esta forma de ver al territorio deriva de una voluntad racional que nace de los acuerdos que se establecen en el aparato jurídico político, pero además requiere de la promoción de un ejercicio de planeación que permita potencializar la interacción entre la población, los recursos y las instituciones.

Estos acuerdos pueden ser concebidos y ejecutados a través del diseño de políticas concertadas, pero además deban estar atentas a los cambios de los procesos económicos en el territorio, que bien pueden ser de origen interno o externo. *De lo anterior deriva que el Ordenamiento Territorial (OT) sea un instrumento cuyo fin es el de otorgar validez y certeza a esa voluntad racional que propone garantizar el equilibrio.* De aquí deriva la dimensión que convierte al Ordenamiento Territorial en un concepto operativo que tiene su plena expresión en la **Planeación Territorial** como una búsqueda constante por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado.

“La falta de planeación se traduce en anarquía territorial, mal aprovechamiento de los recursos e ignorancia de los mismos”.

En este sentido, fortalecer a la planeación como imperativo del Ordenamiento Territorial favorece en la corrección de los desequilibrios regionales y, sin duda, encamina a la acción pública y privada regional a reducir los factores indeseables en los procesos de expansión de los espacios metropolitanos, urbanos y rurales.

### **1.1 OBJETIVO GENERAL.**

Analizar la situación actual del Ordenamiento Territorial en nuestro país mediante el estudio de las Leyes, Planes y Programas de Ordenamiento del Territorio en las diferentes épocas del desarrollo de México y ver de qué manera contribuyen al desarrollo de los DUIS. Así como también entender los diferentes significados de lo que representan en México y otras partes del mundo de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables, el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sustentable.

### **1.2 OBJETIVO PARTICULAR.**

Evaluar, si las actuales Leyes, Planes y Programas de Desarrollo para el Ordenamiento del Territorio en conjunto con el impulso económico contribuyen al desarrollo de los DUIS como parte integral del Ordenamiento Territorial y ver el estado actual de como se encuentra distribuido el Desarrollo Regional en el Territorio Nacional.

### **1.3 HIPÓTESIS.**

Los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) son un instrumento financiero que contribuye a la política Nacional del Ordenamiento del Territorio.

### **1.4 DEFINICION DE CONCEPTOS.**

#### **✓ ¿Que son los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)?.**

El *Gobierno Federal* define a los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) como:

- a. Son áreas de desarrollo integralmente planeadas que además de representar una expansión física de la ciudad, contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y municipios y promueven un desarrollo urbano más ordenado, justo y sustentable, generando espacios públicos suficientes en beneficio de sus habitantes.
- b. Son el motor del desarrollo regional, donde la vivienda, infraestructura, servicios, equipamiento, comercio, educación, salud, industria, esparcimiento y otros insumos constituyen el soporte para el desarrollo de proyectos económicos estratégicos generadores de empleo y detonadores de la economía de una región, considerando las prioridades y estrategias nacionales y regionales.

Según la *Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)* los DUIS:

Son áreas de desarrollo integralmente planeadas que por su gran extensión:

- Contribuyen al ordenamiento territorial de los Estados y Municipios.
- Facilitan la provisión eficiente de servicios públicos.
- Contribuyen al crecimiento económico de la región.
- Resultan de la participación de los actores públicos, privados y sociales.
- Se integran al centro urbano existente (no se desarrollan de manera desarticulada o como “ciudades dormitorio”).
- Ayudan a reducir los daños al medio ambiente.

Para la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)* los DUIS son:

Áreas de desarrollo integralmente planeadas que contribuyen al ordenamiento territorial en los estados y municipios, atienden la demanda de vivienda de todos los estratos económicos sin propiciar la segregación social, constituyen el soporte de proyectos económicos generadores de empleo y tienen un enfoque de sustentabilidad a través del aprovechamiento racional de los recursos como el agua, la energía y la disposición de residuos.

El objetivo de estos Desarrollos Urbanos Integrales es crear las condiciones para el desarrollo habitacional sobre suelo apto, es decir, libre de riesgos físicos, con seguridad jurídica, servicios sustentables, conectividad y próximos a los centros de empleo, equipamiento e infraestructura.



✓ **¿Que es el Ordenamiento del Territorio (OT)?.**

Según la *Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)* “El Ordenamiento del Territorio son los lineamientos generales que se deben seguir del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, tomando en cuenta la potencialidad económica, condiciones específicas y capacidades ecológicas, y la ubicación de las grandes obras de la infraestructura.”

Otra definición que podemos encontrar en la *WEB* es: “Se entenderá por Ordenamiento del Territorio la definición de los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional, de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se espera alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predeterminado.”

*A.A. Pérez Andrés<sup>1</sup> citando a Gonzalo Sáenz de Buruaga<sup>2</sup>* señala que “La Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”. Según esto se pueden destacar dos aspectos importantes, por un lado la complejidad de definir el concepto y por otra la importancia que tiene la Ordenación del Territorio como imagen del grado de desarrollo de una determinada sociedad.

*El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Venezuela*, define Ordenamiento como “Los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se aspira alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predeterminado”.

En *Colombia* una de las definiciones dice que el Ordenamiento Territorial es “El proceso que comprende un conjunto de acciones concertadas, emprendidas por la Nación, las entidades territoriales y las divisiones administrativas territoriales, para ajustar la división político administrativas de la Nación a las disposiciones de la Constitución, disponer los instrumentos para gobernar el territorio bajo su jurisdicción y para regular la transformación, ocupación y utilización del espacio de acuerdo a la estrategia de desarrollo social, económico, cultural, y en armonía con el medio ambiente.”

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pérez Andres, A.A..., La ordenación del Territorio en el estado de las autonomías, Marcial Pons, Madrid, 1998.</li> <li>2. Sáenz de Buruaga., Ciudad y Territorio, Núm. 1/1980.</li> </ol> |
|--|

*Salinas Chávez (Cuba)*, menciona que el Ordenamiento del Territorio “Es un equilibrio razonable entre uso y conservación de recursos, es decir, el punto de correspondiente a una máxima utilización de los mismos sin que se produzca una disminución en su nivel de calidad”.

*La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA, México)*, define al Ordenamiento del Territorio en una vertiente Ecológica, como “El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.”

Para la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, México)*, la Ordenación del Territorio es “La noción conceptual que engloba, dentro de la eficiencia económica del territorio, garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de Sustentabilidad”. Como podemos leer, este proceso tiene connotación: económica, política, estratégica y social para eficientar la administración del territorio. Es una política que engloba, a los conceptos mayores del medio ambiente y desarrollo, ofreciendo una respuesta institucional en el sentido de una administración del territorio más eficiente.

Una de las definiciones de mayor aceptación es la dada por la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*<sup>3</sup>, firmada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenamiento Territorial – CEMAT-, la cual define al Ordenamiento Territorial, (Land-use planning) como “La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (*Consejo de Europa, 1993*).

Esto se logra según la Carta Europea de Ordenación del Territorio a partir de estrategias de planificación del uso de la tierra en las escalas locales (Urbanas y rurales municipales) que se combinan con estrategias de planificación del desarrollo regional y de integración territorial en los ámbitos estatales, regionales y nacionales.

Como se observa, el término Ordenación del Territorio es variado y existen numerosas interpretaciones sobre su significado, quizá debido a que está ligada a una determinada concepción ideológica.

3. Recommandation No. R (84) 2 Du comité des ministres aux états membres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire.

Se parte de distintas maneras de entender la naturaleza y el objeto de la Ordenación del Territorio. En un principio, desde el poder público venía ligado al urbanismo, organizando la vida de las ciudades. Pero cada vez de forma más progresiva se fue ampliando y entendiendo el concepto, y su campo de acción fue, de este urbanismo más local a una forma más global hasta alcanzar a todo el territorio.

La mayor parte de los autores hablan de dos grandes modelos diferenciados de Ordenación del Territorio: por un lado se encuentra el concepto más estricto de la Ordenación del territorio que viene a estar representado por el modelo alemán (*Raumordnung*), que entiende el concepto como “La planificación física del territorio sin tener en cuenta sus posibles vinculaciones con la planificación económica, cultural, y de los recursos naturales”. Mientras que se observa por otro lado un modelo más amplio y coordinado como es el francés (*Aménagement du territoire*), desvinculado del urbanismo y que “Sí busca el aprovechamiento global del territorio de la mano con la explotación racional de sus recursos naturales”

#### ✓ **¿Que es el Desarrollo Sustentable?.**

Tiene su origen más remoto en el debate internacional iniciado en 1972 en Estocolmo y consolidado 20 años más tarde en Río de Janeiro. La gran mayoría de las concepciones respecto al Desarrollo Sustentable representan en verdad variaciones sobre la definición sugerida por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces primera ministra de Noruega, BRUNDTLAND (1987). *“El desarrollo sustentable es aquel que satisface la necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”*

*J.M. Calvelo Rios, 1998.:*

Desarrollo es un proceso dinámico, en permanente desequilibrio, que tiende al incremento de las condiciones de vida de toda la población del mundo, en los términos que las personas deben definir disponiendo de la información necesaria para analizar las consecuencias de la definición acordada. El desarrollo debe ser endógeno, auto gestionado y sustentable, sin agredir a otros grupos humanos para lograr los objetivos propios.

Sustentabilidad es la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos, y con una

distribución de recursos que, en principio, impulse positivamente a las comunidades y poblaciones, hasta hoy disgregadas, alcanzando una situación de desarrollo equipotencial de la humanidad, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida.

El Desarrollo Sustentable, para serlo y diferenciarse del simple crecimiento, debe satisfacer ciertas condiciones:

- I. Sustentabilidad económica: Disponer de los recursos necesarios para darle persistencia al proceso;
- II. Sustentabilidad ecológica: Proteger la base de recursos naturales mirando hacia el futuro como son los recursos humanos, forestales, pesqueros, microbiológicos, agua y suelo; cuidando de no sobreexplotarlos, causando daños irreversibles.
- III. Sustentabilidad energética: Investigando, diseñando y utilizando tecnologías que consuman igual o menos energía que la que producen, fundamentales en el desarrollo y que, además, no agredan mediante su uso a los demás elementos del sistema;
- IV. Sustentabilidad social: Para que los modelos de desarrollo y los recursos derivados del mismo beneficien por igual a toda la humanidad, es decir, equidad;
- V. Sustentabilidad cultural: Favoreciendo la diversidad y especificidad de las manifestaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, sin restringir la cultura a un nivel particular de actividades, sino incluyendo en ella la mayor variedad de actividades humanas;
- VI. Sustentabilidad científica: Mediante el apoyo sin restricción a la investigación en ciencia y tecnológica, sin permitir que la primera se vea orientada exclusivamente por criterios de rentabilidad inmediata y a corto plazo y sólo para una parte de la humanidad.

### **1.5 MARCO TEÓRICO.**

La visión Europea considera al Ordenamiento Territorial como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, y su dimensión abarca diversos usos: como disciplina científica, como una técnica administrativa y, de manera preponderante, como una política preconcebida que incorpora un enfoque multidisciplinario, global e integral. En términos operativos, el ordenamiento territorial encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional (estatal), y europeo; en este último caso, se erige en términos jurídico-políticos como la dimensión supranacional de los ámbitos de influencia espacial de ordenación del territorio para toda la Unión Europea.<sup>4</sup>

También tiene una connotación funcional, y prospectiva, siendo sus objetivos fundamentales, el Desarrollo Socio-Económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio; tareas todas ellas, de contenido esencialmente político.<sup>4</sup>

En México el Ordenamiento Territorial es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social. Este organismo público concibe a la Ordenación del Territorio como un proceso y un método a la vez, cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y promover los establecimientos de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbanos y rurales. 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.<sup>5</sup>

En ambos casos, se parte de que el territorio deberá tener usos alternativos generando criterios que permitan establecer cuáles son los más adecuados, previa existencia de un poder político capaz de llevar a la práctica las decisiones tomadas. De tal forma que, el Ordenamiento Territorial es entonces el mecanismo dirigido a adaptar, acondicionar o innovar procesos en el territorio y dar solución adecuada de sus múltiples necesidades. Sin embargo, resulta relativamente limitado cuando no se consideran los vínculos con procesos externos y aquellos derivados de la globalización, dado que hoy los territorios se ven cada vez más expuesto a las acciones externas, vinculadas ellas con la búsqueda de espacios nuevos y que tienen relación con los mercados, destino de la inversión, disponibilidad de mano de obra, expansión financiera, etcétera, procesos que por su naturaleza generan o incrementan desequilibrios regionales y de los entornos locales.

4. Paul van der Molen. Buen ordenamiento territorial en Europa.

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



Por lo tanto, es también la atención directa a estos desequilibrios y el propósito de su reducción o eliminación una tarea sustantiva del Ordenamiento Territorial.

Otro aspecto importante de considerar es el vínculo entre necesidades humanas y los factores del desarrollo. La aspiración permanente a mejorar las condiciones de bienestar de la población, tiene como base de acción al territorio e implica también la necesidad de establecer la competencia de las instancias institucionales que deben incidir en el Ordenamiento Territorial. El Ordenamiento Territorial es responsabilidad del Sector Público en los diferentes niveles de su administración, pero en un contexto donde la ocupación y la transformación corresponde a los agentes privados; son ellos quienes deben aceptar los patrones de ordenamiento y opinar en diferentes magnitudes y escalas que varían de lo regional a lo subregional, la separación campo-ciudad y al mismo tiempo su integración dentro de los proyectos de desarrollo. En México es necesario promover acciones conjuntas a partir del binomio Planificación Física–Desarrollo Económico Regional, esto permite potenciar tanto los intereses propios de los actores, junto a la dimensión pública de la organización y administración del espacio.

Determinar el potencial del Ordenamiento Territorial como proceso en el tiempo, implica la organización de las actividades humanas en el territorio. Esto debido a que tanto el enfoque conceptual como la metodología para su operación se centra en la adaptación a un contexto geográfico y cultural particular, asociado con distintas visiones disciplinarias, como la planificación socioeconómica, planificación agrícola, pecuaria o forestal, la planeación urbana y metropolitana, el ordenamiento minero, el ordenamiento de cuencas y litorales, etc (Boisier, 2005a).

En lo que respecta al binomio ambiente–territorio existen aportes a la construcción metodológica del Ordenamiento Territorial, los cuales se pueden agrupar en dos vías:

- a) Aquella que privilegia la oposición a una racionalidad determinada por las leyes del mercado y la continuidad de la “vocación natural” del territorio; y,
- b) La que se centra en el análisis y la praxis territorial en la llamada interface hombre–naturaleza, que busca la compatibilidad entre los sistemas naturales y los sistemas humanos. La idea de construcción metodológica de Ordenamiento Territorial debe, sin embargo, compatibilizar con la participación social (Montes Lira, 2001).

Bajo este enfoque se puede hablar también de un concepto del *Ordenamiento Ambiental del Territorio* como: “Un proceso de organización en sus aspectos económicos y sociales, que permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos de manera que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y el mantenimiento de niveles de productividad creciente en las actividades económicas.”

## **CAPITULO I.**

**“LEYES, PLANES Y PROGRAMAS PARA EL  
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.”**

## **2.1. LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA (1930).**

La *Planeación Urbana* tiene sus orígenes en la Ley sobre Planeación General de la República (1930), la cual tuvo como objetivo coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

El 12 de julio de 1930 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el H. Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930.

Los arquitectos Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta, quienes habían estudiado en Estados Unidos y en Inglaterra, influyeron en la elaboración de esta ley.

Entre las consideraciones que se hicieron para expedir esta ley se tuvieron las siguientes:

1. Que entre las manifestaciones del progreso moderno estaba la de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país de que se trate;
2. Que hacía más de cincuenta años se había iniciado este movimiento en varios países, manifestándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, logrando su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche.

El artículo 1o. de esta ley estableció que:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". Los aspectos que comprendía se establecieron en el artículo 3o. de esta ley, entre los que cabe señalar los siguientes:

- La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinen;
- La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales;
- El plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México;
- La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte;
- La ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos;
- Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

Por lo que se refiere a la división del territorio nacional en zonas, en la exposición de motivos de esta ley se señalan diversos aspectos, tales como zonas de recursos naturales (animales, vegetales y minerales); agrícolas, ganaderas, de caza y pesca, mineras, petroleras, carboníferas, de caídas de agua, de irrigación, industriales y manufactureras, comerciales, residenciales de diversos tipos, de bellezas naturales, de parques nacionales y reservas forestales, arqueológicas y de conservación de monumentos artísticos, históricos y arquitectónicos, entre otras.

Esta ley previó una Comisión Nacional de Planeación, cuyo presidente honorario sería el presidente de la República, y el presidente ejecutivo de esta comisión sería el secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (artículo 6o.).

Esta Comisión se formaría con un representante técnico de cada una de la Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, distintos de los que formen parte de la Comisión de Programa, además de representantes de instituciones académicas, científicas, profesionales, económicas (artículo 5o.).

La Comisión Nacional de Planeación tendría el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa (artículo 4o.).

En la exposición de motivos de esta Ley se estimó que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, serviría para lograr que el gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública consciente y

convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México", siendo un elemento valioso de ayuda a la Comisión de Programa, como órgano oficial del gobierno en este asunto.

En 1933, después de la expedición de la ley a que nos hemos referido, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el **Primer Plan Sexenal**, para el periodo del presidente **Lázaro Cárdenas**. Contenía quince rubros, entre los cuales los de mayor relevancia eran:

- el sector primario, en especial la cuestión agraria;
- Luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

Durante el mandato del presidente Miguel Alemán se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el presidente Ruiz Cortines hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era el de "examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas".

Por acuerdo de 1o. de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, encomendándosele a dicha comisión la formulación de un Plan de acción inmediata para el periodo 1962-1964.

Durante la presidencia de Díaz Ordaz, en los primeros años de su sexenio (1964-1970), la Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. La Secretaría de la Presidencia, con base en este programa, les solicitó a los organismos públicos sus programas de

actividades 1965-1970. De ahí surgió el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.

## **2.2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1976)**

En esta época se vio la necesidad de que México contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que, como señala Óscar López Velarde, faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la Federación, los estados y los municipios.

Para 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México. Es importante destacar que en ese mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos y conjuntamente se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para operar las políticas para el desarrollo urbano y regional.

## **2.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (1978).**

Lo más característico de la administración de López Portillo fue la Reforma Administrativa. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión tres iniciativas de leyes: 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 29.12.76); 2. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal (Diario Oficial de la Federación, 31.12.76); 3. Ley General de Deuda Pública.

De esa época data la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación de diversos planes, entre ellos el Plan Agropecuario y Forestal (27 de abril de 1978); el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (19 de mayo de 1978). No fue hasta el 17 de abril de 1980 cuando, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, donde los objetivos fueron:

1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;

2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y
4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

#### **2.4. LEY DE PLANEACIÓN.**

Con el presidente De la Madrid, el 3 de febrero de 1983 se publicaron las reformas a los artículos constitucionales 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el artículo 26 se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley (artículo 3o.).

Se conforma la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y es en este mismo año que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación que derogó a la Ley sobre Planeación de 1930, la cual define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, considerando aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, así como del artículo quinto transitorio de este decreto.



## **2.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.**

En febrero de 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento de varios cientos de páginas, en la presentación elaborada por el presidente de la República, establece cuál es su propósito fundamental:

- Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, que garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.
- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población, lo cual se ve reflejado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, donde en el capítulo II se estableció Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población. El capítulo tercero de estrategias, presentó cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- I. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia;
- II. Instrumentación de la estrategia;
- III. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La primera parte consta de cuatro capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y la estrategia económica y social.

La segunda parte contiene los siguientes capítulos: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales y la política regional.

La tercera parte consta de un solo capítulo, denominado "Participación de la sociedad en la ejecución del Plan", con tres subincisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación y las de concertación e inducción.

## **2.6. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988.**

En el Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 1984 se publicó el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El artículo tercero transitorio de este decreto deroga el Decreto de 19 de mayo de 1978 por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 comprende nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno, es decir, una para el desarrollo urbano y otra para la vivienda. Enseguida sólo me refiero al sector de desarrollo urbano. El primer capítulo, de diagnóstico, expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, esto es, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.

El capítulo segundo señala los objetivos generales, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, que ya señale en párrafos anteriores, como son:

1. Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios;
2. Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población;
3. Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento, y
4. Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales. De estos objetivos generales se desprenden seis objetivos específicos: suelo, zona federal, patrimonio inmobiliario federal, agua

potable y alcantarillado, equipamiento urbano y sitios y monumentos del patrimonio cultural.

El capítulo tercero, de estrategias, establece cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población. La primera se enfrenta a la problemática que presenta el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se orienta a vigorizar un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos. Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, frontera norte, zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro, región sureste y zonas áridas.

De esta manera, el Sistema Urbano Nacional, en este Programa se componía de 168 centros de población, de los cuales tres se consideraron como ciudades grandes, 59 ciudades medias y 106 centros de apoyo, que en conjunto alojaban aproximadamente al 50 por ciento de la población nacional. Para tal efecto, se propusieron tres políticas principales: a) política de descentralización (control, consolidación e impulso); b) política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales) y c) política de atención a zonas críticas (urbanas y rurales).

La segunda línea de acción propone, para el ordenamiento de los centros de población, fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

## **2.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

Este Plan fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. Contiene siete capítulos:

1. Balance general: los retos y las oportunidades;
2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo;
3. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior;
4. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática;

5. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios;
6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida;
7. Sistema nacional de planeación democrática.

En el capítulo 6, inciso 2.5.2, se refiere al Desarrollo Regional y Urbano. Esta política se propone lograr tres grandes objetivos:

- a) transformar el patrón de los asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico;
- b) mejorar la calidad de los servicios urbanos;
- c) fortalecer la capacidad municipal para un sano desarrollo de las ciudades.

Las estrategias y acciones que se proponen para cada uno de estos objetivos son:

- Reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas;
- Prestación de servicios; e
- Impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.

Para 1992, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sufre algunas modificaciones, con el propósito de conformar a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) donde su atribución 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 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.

## **2.8. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1990-1994.**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1990-1994, se fundamentó en tres temas básicos:

1. El reordenamiento territorial;
2. El mejoramiento de los servicios urbanos,
3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Dichos objetivos derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para 1993, se publica La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que incide en las atribuciones de la Sedesol, específicamente el capítulo tercero, trata: "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", donde el artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

En materia de desarrollo urbano para 1995-2000 el Plan Nacional de Desarrollo estableció como objetivo: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, acciones atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir de los objetivos rectores planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se define como parte de la misión de Sedesol en el contexto institucional, instrumentar la Política de Ordenación del Territorio, para que sea complementaria a la Política de Desarrollo Urbano y Regional. Se establece que, para lograr este objetivo, se asegurará que confluyan las aspiraciones locales con las directrices nacionales en el marco del Pacto Federal.

## **2.9. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y ORDENACION DEL TERRITORIO 2001-2006.**

El PNDU-OT propone establecer una política de ordenación del territorio que integre todos los ámbitos espaciales que ocupa el sistema de asentamientos humanos, desde las localidades rurales, pequeñas y dispersas, hasta las grandes metrópolis, en un esquema de planeación y actuación que combata las causas

estructurales de la pobreza y la marginación; que permita maximizar la eficiencia económica del territorio y que fortalezca la cohesión política, social y cultural del país, en un marco de sustentabilidad.

En este sentido, el PNDU-OT plantea tres objetivos estratégicos de gran visión, enfocados al horizonte del año 2006 y al escenario del 2025:

- Maximizar la eficiencia económica del territorio, garantizando su cohesión social y cultural.
- Integrar un Sistema Urbano Nacional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad.
- Integrar el suelo urbano apto para desarrollo como instrumento de soporte para la expansión urbana

Para cumplir con estos tres objetivos de gran visión, se definieron tres estrategias específicas, altamente complementarias entre sí:

- Diseñar, proyectar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política de Estado de Ordenación del Territorio y de Acción Urbana Regional.
- Diseñar, proyectar, promover, normar y coordinar, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Regional e impulsar proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades.
- Diseñar, promover, normar y articular, en el contexto del Pacto Federal, una Política Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

Estas estrategias se incluyen dentro del Programa Hábitat.

Dentro de este esfuerzo, juegan un importante papel los Programas Estatales de Ordenación del Territorio (PEOT) estatales. Su concepción parte de la coordinación interinstitucional entre la SEDESOL, la SEMARNAT, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y ha contado con la valiosa colaboración del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Algunos de los aportes más importantes de los PEOT son:

- Evaluación de las potencialidades y limitaciones naturales y socioeconómicas del territorio estatal.
- Definición en el estado de áreas críticas por su aprovechamiento y áreas de alto riesgo por sus condiciones naturales.
- Identificación y propuesta de áreas naturales protegidas y de reserva ecológica.
- Propuestas para la integración espacial y funcional de los asentamientos humanos en la entidad.
- Formulación de escenarios tendenciales, deseados y alternativos sobre el uso y aprovechamiento del territorio estatal a mediano y largo plazos.

Actualmente se trabaja en estrecha colaboración con la SEMARNAT y con el Instituto Nacional de Ecología (INE) para compatibilizar los PEOT con los Ordenamientos Ecológicos (OE), así como para integrar un sistema integrado de información geográfica y estadística.

Es importante destacar que una de las bases que dan sustento al Programa Hábitat es la Estrategia Nacional de Ordenación del Territorio, la cual define como dos de sus acciones fundamentales el establecimiento de un Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio y la elaboración de un Proyecto Territorial de Nación (PTN) con un horizonte al año 2025.

Para estos propósitos, se ha integrado un Grupo Interinstitucional para la Ordenación del Territorio, en el que participan la Presidencia de la República, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SEDESOL, SEMARNAT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Turismo, Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Consejo Nacional de Población, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y UNAM. A este grupo se sumarán otros integrantes, como representantes de todos los órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y gremiales, así como instituciones de educación superior y de investigación.

Como primera actividad de este grupo se llevaron a cabo 6 reuniones regionales para establecer las bases de un Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio, así como las bases técnicas para propuestas de modificaciones al marco legal en la materia.

Las aportaciones recabadas fueron:

- El OT debe integrarse como política de Estado.
- Integrar al OT el desarrollo rural sustentable.
- Integración del desarrollo de pueblos indígenas.
- Fortalecimiento de la gestión territorial municipal.
- Disposición de recursos presupuestales y de inversión en función de objetivos territoriales.
- Incorporar a la OT el concepto de la protección y conservación del patrimonio cultural.
- Difundir el concepto de OT en todos sus ámbitos y escalas.
- Redefinir atribuciones y competencias en la legislación.
- Fortalecer la coordinación intersectorial y entre órdenes de gobierno.
- Consolidar y fortalecer la participación de la sociedad.
- Propiciar una visión integral de largo plazo en la planeación territorial.
- Incorporar estándares nacionales en los mecanismos de gestión del territorio.
- Homologar instrumentos de planeación para el ordenamiento del territorio.
- Incorporar sanciones e incentivos para la actuación pública, privada y social en el territorio.
- Fortalecer e integrar las mesorregiones desde la visión del ámbito estatal.
- Impulsar una distribución de los recursos que equilibre el desarrollo de las regiones.

De estas propuestas deriva la siguiente agenda para el Grupo Interinstitucional:

- Promover un proyecto enriquecido de Acuerdo Nacional para la OT.
- Promover la revisión del marco legislativo federal y estatal.
- Impulsar la OT como una política de Estado integral.
- Fortalecer la OT en el ámbito municipal.
- Incorporar a la ciudadanía en las tareas futuras de la OT.

En cuanto al Desarrollo Regional, se contemplan dos cuestiones:

- a) Las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del golfo y las del Pacífico, y
- b) Las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.



Se considera que en términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. Sin embargo, en el sur se presentan los más altos grados de marginación y rezago social.

La estrategia sería canalizar más recursos y crear condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

## **RESUMEN DEL CAPITULO**

La evolución en México de la Planeación Regional se ve reflejada con el paso de los años. Antes de 1970 existían políticas casuísticas de Desarrollos de Regiones, entre 1970 y 1985 había una política de desarrollo aplicable en todas las regiones, entre 1985 y 1994 había degradación de las instancias de planeación regional en el gobierno federal.

El valor de las metodologías desarrolladas hasta el momento para la elaboración de programas de ordenamiento territorial con un enfoque integral, a escalas estatal y meso regional, radica en que constituyen el primer esfuerzo que se realiza en México.

Cuando se diseñaron las primeras metodologías orientadas al desarrollo de programas de ordenamiento del territorio, lo ideal hubiera sido crear programas piloto previamente a su aplicación a nivel nacional con el fin de garantizar su operatividad. Ya para el año 2000 se agregaron a estas políticas los cambios en función de las lecciones de experiencia que habían dejado 30 años de planeación, como, la transformación de diagnóstico a estrategias, de estrategias a instrumentos y de contenidos a los procesos de planeación para la acción pública.

En México se debe crear un enfoque Regional donde la expresión territorial y diferenciación regional de políticas sectoriales sean posibles, generando la articulación intersectorial desde los territorios. Esta planeación debe estar comprometida en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) sin olvidar los niveles intermedios en las regiones, subregiones, microrregiones y locales.

Las políticas territoriales deben tener orientaciones y alcances institucionales. Deben de manera imperativa integrar los procesos de interacción entre actores, involucrar la coordinación intergubernamental en todos los niveles, a través de una participación social orgánica y distribuida.

La SEDESOL debe comprometerse con la planeación regional y llevarla a través de un marco de referencia donde surja una verdadera iniciativa de modificación a la ley de planeación para llegar a un desarrollo regional más equitativo en el territorio, acortando las distancias que existen actualmente de desigualdad entre una región y otra; fomentando así la participación pública, privada y social asumiendo su compromiso de responsabilidad como la cabeza del gobierno federal.

## CAPITULO II.

# “EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y EL DESARROLLO REGIONAL EN EL TERRITORIO NACIONAL”

### **3.1. EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN EL DESARROLLO.**

El Crecimiento Urbano en el espacio es uno de los grandes problemas actuales del mundo en general y en México no es diferente. La transformación demográfica del país en los últimos 30 años, abre espacios nuevos de gran complejidad que deben ser dados a conocer. No es fácil determinar el límite a partir del cual una localidad sea considerada como urbana.

El perfil de la población de nuestro país es cada vez más urbano, de hecho, tres de cada cuatro mexicanos habitan en algunas de las zonas urbanas del país, donde se origina cerca del 85% del Producto Interno Bruto (SEDESOL). Es también en las ciudades donde se concentra más del 60% de la población que vive en la pobreza y se desarrolla la mayoría de las actividades económicas, políticas y sociales.

El resultado es un conjunto de ciudades con estructura socioeconómica y territorial muy desigual, ya que por un lado, se desarrollan nuevos centros de población de mediano y alto ingreso, con vivienda, equipamiento (cuando lo hay) y servicios modernos con algo de planeación y, por el otro, se expande de manera incontrolada una periferia en condiciones de pobreza, irregularidad y carente de planeación y de servicios, que a la larga son centros de población sin identidad y con problemas de hacinamiento, carentes de todo tipo de servicios como agua potable, drenaje, etc., y lo que es peor en zonas de alto riesgo; basta con ver la pésima ubicación y la falta de planeación que existe como por ejemplo en el Valle de Chalco que cada año sufre de inundaciones severas causadas por las lluvias.



*Valle de Chalco, desde en Xico.*



*Inundaciones en el Valle de Chalco, Foto el Universal, 2010.*



*Inundaciones en el Valle de Chalco, Foto el Universal, 2010.*

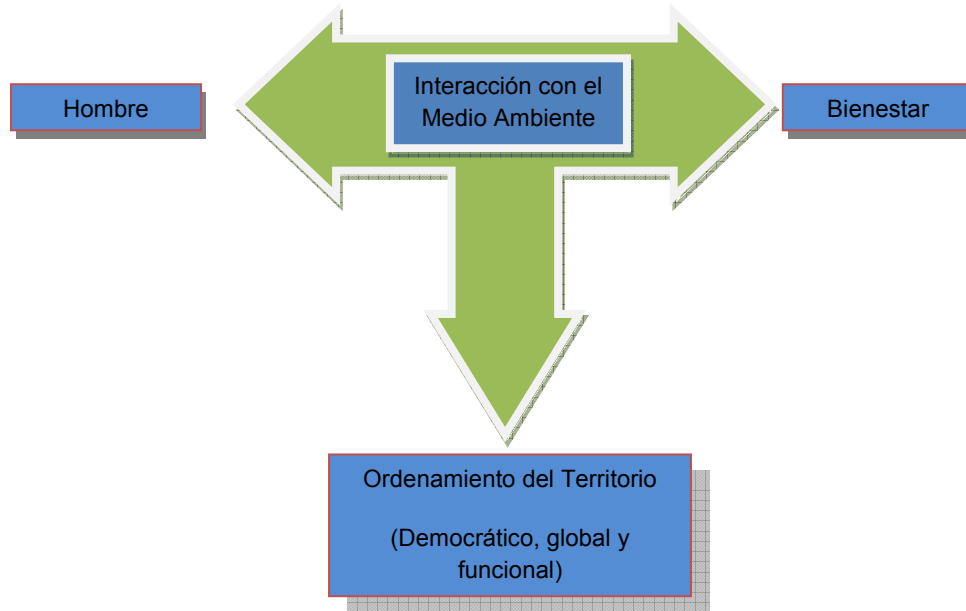
El territorio no es un espacio pasivo, sino el resultado de los fenómenos sociales. Para entender los desequilibrios del desarrollo territorial se requiere de un concepto de desarrollo alineado a las políticas de gobierno, políticas que en nuestro país no siempre son las adecuadas.

Como ya lo he descrito anteriormente, el Ordenamiento Territorial se entiende como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico y político en el cual se pretende en el corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, el crecimiento de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo ya sean económicos, sociales, culturales, ecológicos, etc.; por lo tanto, se parte de distintas maneras de entender la naturaleza y el objeto de la ordenación del territorio. En un principio desde el poder público venía ligado al urbanismo, organizando la vida de las ciudades. Pero cada vez de forma más progresiva se fue ampliando el campo de acción de este urbanismo intrarregional a una forma de planeación más global en todo el territorio.

El modelo Alemán (Raumordnung), define a la Ordenación del Territorio como *“la planificación física del territorio sin tener en cuenta sus posibles vinculaciones con la planificación económica, cultural y de recursos naturales.”* Obviamente es una visión muy limitada y poco práctica ya que no aprovecha los potenciales del territorio que es una parte fundamental de la Ordenación del Territorio de donde posteriormente deriva la actividad económica de una región. Mientras que por otro lado se encuentra el modelo Francés (Aménagement du territoire), desvinculado del urbanismo y que busca *“el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales”*; dando paso así a la integración económica y social de la región<sup>6</sup>.

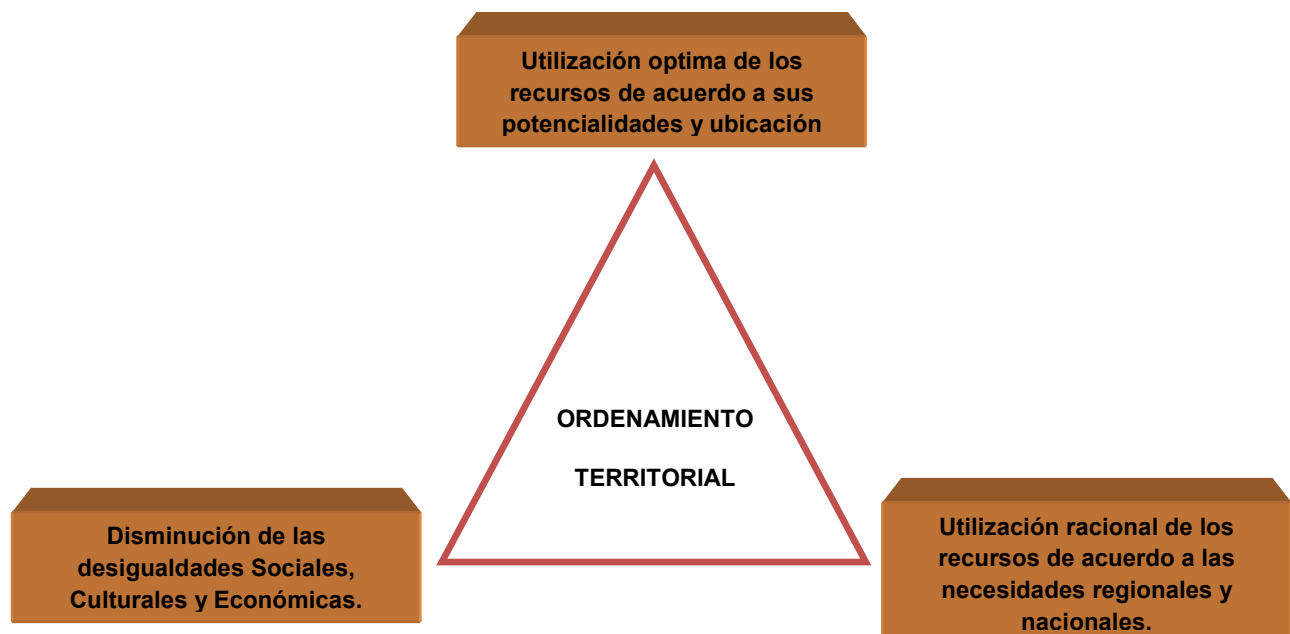
En el ámbito Europeo se encuentra un documento reconocido mundialmente que es La Carta Europea de Ordenación del Territorio que define el término como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”*. Entiende que la Ordenación del Territorio se trata de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de carácter interdisciplinar y global que busca un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones y organización física del espacio.

6. Ávila Orive, J.L., Régimen Jurídico en la Ordenación del Territorio.



El Ordenamiento Territorial como instrumento de planeación debe partir del reconocimiento de la identidad y diversidad regional expresada en unidades territoriales con oportunidades, limitaciones y problemas particulares.

El Ordenamiento tiene como objetivo principal la ordenación armónica del espacio territorial, mediante la integración de tres criterios; Los Recursos Naturales, la Población y el Espacio. A partir de esta concepción, el Ordenamiento Territorial conjunta tres enfoques básicos de planificación:



De esto podemos entender que el Ordenamiento Territorial es una noción compleja, la cual integra aspectos conceptuales de planificación regional o espacial, siendo este énfasis en el aspecto geográfico el que lo diferencia de la Planeación Territorial muchas veces confundido como un sinónimo del mismo.

En la actualidad la Ordenación del Territorio es vital para la creación de condiciones favorables para las diferentes actividades productivas como lo es el turismo, la agricultura, la industria, etc.

### **3.1.1. LOS DUIS EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.**

En México los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), son creados con la finalidad de que sean incluidos como una política de gobierno para solucionar el problema en el desorden del territorio y así, a su vez, a descentralizar y proponer un crecimiento ordenado del mismo. Pero a la fecha parece que su función se está desvirtuando y ahora solo es un instrumento del gobierno para satisfacer la demanda de vivienda, y así ayudar a cumplir las metas de cada sexenio rompiendo records en la construcción de vivienda.

¿Cómo se evalúan los DUIS?. Los proyectos que formarán parte de los DUIS son decididos por el Grupo de Promoción y Evaluación de DUIS (GPED), que reúne a representantes de SHF, Conavi, Infonavit, Fovissste, Banobras, Fonadin, Fonatur, y las secretarías de Medio Ambiente (Semarnat), Desarrollo Social (Sedesol), Energía (Sener) y Economía (SE).

Si los proyectos de DUIS pasan esa fase, se remiten a dos comités uno técnico y otro financiero, que evalúan la estructuración del financiamiento, de incentivos y la posible garantía de Banobras, SHF o algún crédito puente<sup>7</sup>.

Actualmente en México, la necesidad de vivienda es de 9.6 millones, pero se están produciendo entre 700,000 y un millón al año.

El potencial de los DUIS para abatir, según el Gobierno el rezago de vivienda, genera para los desarrolladores una oportunidad histórica.

Los DUIS están diseñados para ser sustentables en cuatro rubros:

1. Financiero: Para que el patrimonio familiar gane plusvalía con el tiempo.
2. Urbano territorial: Eliminando ciudades dormitorio donde las casas se devalúan y son problemáticas para el gobierno.
3. Social: Que generen desarrollo, no delincuencia.

7. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. SHF-DUIS. Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (ME-T1127) Plan de Operaciones.



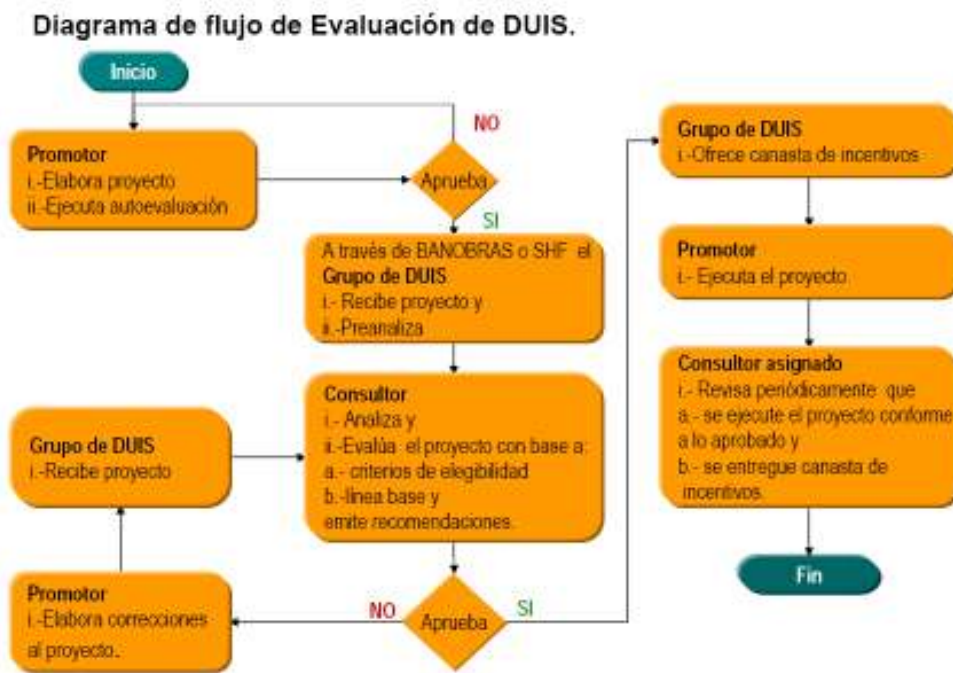
#### 4. Ecológica: Haciendo masiva la vivienda de interés social con sustentabilidad medioambiental.

La idea de los DUIS surge al no existir suelo servido para vivienda social. Muchas de las ciudades necesitan cuantiosos gastos en infraestructura, que los municipios no son capaces de proveer, dejando en manos de los desarrolladores el equipamiento de infraestructura, lo que complica sacar la vivienda a los precios de hoy.

El desarrollador pone las ideas y la inversión sobre lo que se puede vender y así trabaja en conjunto con el gobierno. La canasta de incentivos para el desarrollador son financieros.

Las fuentes de empleo dentro de los DUIS son fundamentales. El tipo de industrias no las define el Grupo gubernamental de evaluación, son los desarrolladores quienes deben buscarla. Según dice Cano, de Conavi.

La idea de los DUIS por su dimensión, es regresar a los macrolotes, como se hizo en Ciudad Satélite. Se trata de que las desarrolladoras vendan macrolotes, para que desarrolladores medianos y pequeños tengan oferta para establecerse ahí.



Por Ejemplo: El Desarrollador evalúa un macro lote que tiene una planta armadora de autos en el norte del país, además de otras naves industriales, centros comerciales y escuelas. Eso fomenta el que haya fuentes de empleo y así atraer o proponer un nuevo DUIS.

La infraestructura necesaria para dotar de servicios al nuevo DUIS, en ocasiones se concesionan y las empresas llegan con socios que se dedican al manejo de residuos sólidos o a la dotación de agua, etc. Es como si privatizaran el municipio (cosa que sucede en algunos lugares de la república), y esto origina la organización de los vecinos para que paguen un mantenimiento.

Hay o habrá DUIS con conceptos urbanos distintos, pues depende de cómo diseñen el negocio. *“En el fondo, el programa de DUIS trata de dar un mejor Ordenamiento Territorial al país y su función es evitar que se desarrolle hacia donde la tierra es más barata, sino hacia donde es factible el crecimiento”.*

Hoy, de las 358 ciudades que tiene el país, nueve son grandes urbes con más de un millón de habitantes; hay otras 80 medias con población de 100,000 a menos de un millón; y 269 ciudades pequeñas, de 15,000 a menos de 100,000 habitantes.

En los últimos años, las ciudades medias han crecido casi al doble que las grandes al consolidarse como las más atractivas para la migración interna. No obstante, las megalópolis concentran más de 50% de la población urbana, según datos de la CONAPO. Otra gran tendencia es que las ciudades turísticas donde la industria ya jugó su papel fundamental en el proceso de urbanización, atraen más población y actividad económica orientada a servicios.

En este rubro las que más han crecido son Cancún (5.6%), Puerto Vallarta (3.9%), Ciudad del Carmen, Campeche (3.6%); Tijuana y Ensenada (2.7%), y Aguascalientes (2.5%). Este año, Querétaro y San Luis Potosí ingresarán a la cartera de ciudades grandes. Y hacia 2030 la mirada esta puesta en Mérida, Mexicali, Aguascalientes, Cancún, Saltillo, Cuernavaca y Chihuahua que según datos del INEGI captarán la mayor parte del incremento. (INEGI).

Estado	Nombre del Proyecto	Sector que lo promueve	Superficie del área etapa (Ha)	Superficie de etapas subsecuentes (Ha)	No. Viviendas en primera etapa	No. Viviendas en etapas subsecuentes	Población en primera etapa	Población en etapas subsecuentes		
1	BC	Valle de las Palmas	* Privado	URSI	6,800	7,800	180,000	228,000	840,000	912,000
2	Coahuila	Las Palmas	* Privado	Industrial Condominium	1,800	—	30,000	—	120,000	—
3	Edo Méx.	El asentamiento Zampanga	* Privado	GED POLIG	4,817*	—	150,000	—	720,000	—
4	Sezam	Parque de Arca	* Privado	DELTA	1,800	—	52,500	—	210,000	—
5	Sezam	Valle del Río	Privado	PROCOMBUS	300	4,700	15,000	141,000	60,000	684,000
6	Michoacán	Usapan	* Público	Múltiplo / PEDASIA	300	—	12,000	—	48,000	—
7	NL	Gené	* Público	Municipio	2,400	—	200,000	—	800,000	—
8	BLP	Ciudad Satélite	* Público	Gobierno Estatal	700	—	30,000	—	120,000	—
9	BCS	La Paz	Privado	DECOPE La Paz	815	—	24,800	—	98,400	—
10	Edo Méx.	El asentamiento Huasteca	Privado	ARA	430	—	27,000	—	108,000	—
11	Guerrero	Calaya	Privado	PRIDONTAL	300	—	15,000	—	60,000	—
12	Jalisco	Valle de Santiago	Privado	UNIB	533	5,467	13,000	164,010	52,000	626,040
13	Guerrero	Rosca **	Público	Gobierno Estatal / CAUADENVI	824	—	13,000	—	52,000	—
14	Veracruz	El papal	Público	Gobierno Estatal	594	—	14,000	—	56,000	—
15	Veracruz	Cauel	Público	Gobierno Estatal	614	—	16,000	—	64,000	—
16	Veracruz	Uso **	Público	Gobierno Estatal	2,800	—	120,000	—	480,000	—
17	BC	Mexical **	Privado	PRONOCASA	300	—	12,000	—	48,000	—
18	Sezam	Riaguas **	Público	Municipio	270	—	10,800	—	43,200	—
19	Tlaxcala	Rosca **	Privado	Ciudad VHO	348	—	13,800	—	55,800	—
20	Nayarit	Tepeh **	Público	Gobierno Estatal	300	—	12,000	—	48,000	—
					23,216	12,767	919,800	693,410	3,283,200	2,192,040

NOTA:  
Proyectos idealizados a septiembre 2008.

\* Proyectos que ya han sido presentados al Grupo de Promoción y Evaluación de DUIS.

\*\* Proyectos nuevos, identificados en el momento que están por llegar a SHF.

\* Potencialmente la inversión total de estos Pilotos sería de 218,000 millones de pesos (29,000 millones de pesos de tierra e infraestructura y el resto para puentes de macrolotes de vivienda)

Elaborado por Banobras y la SHF. 2008.

Un problema que deberán enfrentar las DUIS es tener visión para saber donde se requiere el desarrollo de ciudades nuevas, ya que, las proyecciones de vivienda muestran que, en algunas ciudades, el desarrollo es mayor a la tasa de crecimiento de personas, lo que genera una disminución sistemática de ocupantes por vivienda. El Inventario Nacional de Vivienda, realizado por primera vez en 2005, halló que de 20 millones de hogares, cuatro millones están deshabitados. Es decir, sin residentes habituales pero no abandonadas.

Además, 20% de los mexicanos urbanos vive en zonas de alta y muy alta marginación. La correcta implementación de los DUIS puede evitar graves errores, como los que sufrió Brasil en los años 60. Allí, la construcción no planeada de grandes desarrollos para personas de escasos recursos generó polos de violencia, crimen y deterioro social. Las llamadas Favelas.

A manera de resumen a este tema, podemos decir que:

- Los DUIS, se crean como áreas de desarrollo integralmente planeadas que, por su extensión, contribuyen al ordenamiento territorial de los estados y los municipios.

- b. Los DUIS facilitan la provisión eficiente de servicios públicos, contribuyen al crecimiento económico de la región y son el resultado de la participación de los actores públicos, privados y sociales.
- c. Ayudan a reducir los daños al medio ambiente y no se desarrollan como “ciudades dormitorio”. El objetivo es construir hogares con pleno sentido de pertenencia a la comunidad.
- d. El Gobierno Federal busca darle fuerza al tejido social, indispensable para reforzar los lazos solidarios, que consolidan comunidades seguras y comprometidas con el desarrollo sustentable. Actualmente existe un proyecto certificado en DUIS y 23 más se encuentran en proceso de certificación en 15 entidades federativas, los cuales representan 1.6 millones de viviendas con una inversión superior a los 261 mil millones de pesos.

### **3.2. PROGRAMA DE LAS 100 CIUDADES.**

México es un país en proceso acelerado de urbanización. En la segunda mitad del siglo veinte se ha dado la transición de una sociedad agraria a una sociedad urbana, cuyo desarrollo ha ido aparejado al proceso de industrialización del país y de sus regiones.

No es de extrañar que sus desequilibrios correspondan en gran medida a los desequilibrios del crecimiento y distribución de la población del país. La concentración de la población en las grandes urbes ha determinado la concentración de la matrícula de educación superior, por lo que el desarrollo futuro de las ciudades será determinante en la evolución de la educación superior en las próximas décadas, dada la falta de equipamiento en las ciudades pequeñas, que dependen de los servicios y equipamiento de las ciudades de medianas a grandes.

El panorama a finales del siglo veinte se caracterizó por un crecimiento poco planificado de las ciudades trayendo en la actualidad problemas como:

- a) Desequilibrios regionales muy fuertes;
- b) Inexistencia de polos consolidados de ciudades medias;
- c) Hacinamiento de la población en las grandes ciudades, principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla,
- d) La continuación de la migración del campo a la ciudad;
- e) Afectación del medio ambiente por las emisiones de gases industriales y de automotores;

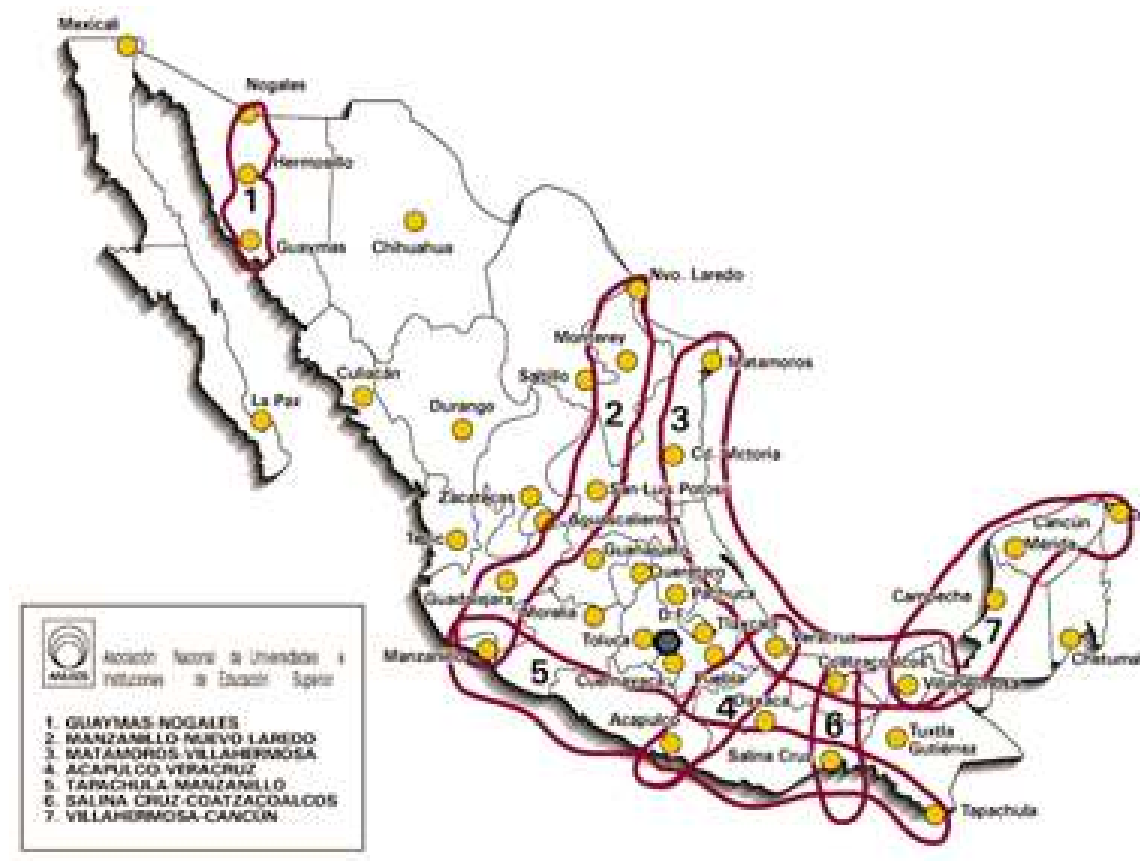
- f) Insuficiencia en la dotación de los servicios básicos urbanos, principalmente de agua y;
- g) Aumento de la violencia urbana y desigualdad de oportunidades laborales y de educación, generando un grave desequilibrio social.

Es necesario reconocer que la brecha existente entre los Estados del Norte y del Sur de la República se ha venido ampliando de manera alarmante. Esta brecha se manifiesta en el coeficiente del número de habitantes por cada empleo manufacturero, así como en el PIB manufacturero per cápita. Uno de los principales retos es disminuir las distancias que separan a las regiones del país.

Un primer escenario se deriva de los objetivos que sustentan los programas de reordenamiento urbano, ya en operación, contenidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, tanto en lo concerniente al Ordenamiento Territorial de los asentamientos humanos, como al desarrollo urbano ordenado y sustentable. De lograrse los propósitos de los programas, se conseguirá inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo a los principios del equilibrio ambiental de los centros de población y al programa de las 100 ciudades.

En este escenario, para el año 2020 se habrán ya aplicado las estrategias de articulación económica de las regiones del país. De este modo resultarán ampliamente fortalecidos los corredores vinculados al desarrollo económico cuyo principal propósito es articular las regiones del sur del país, abastecedoras de materias primas, con los puntos de demanda en el norte del país. Estos corredores, asimismo, vincularán a las regiones del sur del país con los corredores comerciales del centro y del este de América del Norte. Los corredores prioritarios consolidados en la integración urbano regional serán los siguientes (ver mapa corredores urbanos).

## CORREDORES URBANOS (elaborado por SEDESOL)



Dentro de las estrategias para el Ordenamiento Territorial se habrá logrado el desarrollo urbano de 100 ciudades y la consolidación de las zonas metropolitanas. De este modo, se garantizará la continuidad del desarrollo urbano ordenado de un conjunto de 116 ciudades medias y pequeñas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales, con importante influencia en sus entornos regionales (ver mapa SEDESOL 100 ciudades).

**El desarrollo urbano y sustentable de 100 ciudades vinculará la planeación con la inversión, facilitando flujos que posibiliten la satisfacción de las demandas del desarrollo económico y del bienestar de la población, con estricta observancia de la conservación del medio ambiente.**



El proceso de urbanización será constante y acelerado en los años futuros. Según datos de la CONAPO, en el 2010 ocho de cada diez mexicanos vivirán en centros urbanos de más de 15 mil habitantes, tres de cada cinco en ciudades de más de medio millón y uno de cada dos en ciudades de más de un millón.

La creación de polos de desarrollo urbano a través de los DUIS, incidirá en la estabilización del crecimiento de las zonas metropolitanas. Estas ciudades continuarán creciendo hasta el 2015 y a partir de ese año experimentarán un decremento paulatino. Para el 2020 México tendrá una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos, un mejor uso de los recursos naturales y de conservación del medio ambiente. (INEGI).

Sin embargo un problema serio que amenaza a los DUIS como parte de un plan de Ordenamiento del Territorio son los continuos ciclos de crisis económicas en el país, que fomenta aún más la concentración de la población en las grandes ciudades, debido a la falta de oportunidades laborales en las provincias, trayendo como consecuencia los desequilibrios que ya conocemos y las amenazas para el desarrollo sustentable del país.

En el contexto del programa de las 100 ciudades, para promover la participación social en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de desarrollo urbano y de los usos del suelo a nivel local, se realizaron las siguientes actividades:

- Definición de las líneas de participación social, en congruencia con la estrategia de desarrollo urbano establecida en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* ;
- Diseño y operación del Sistema Nacional de Seguimiento de la Participación Social en el Desarrollo Urbano Local;
- Promoción de la instalación y funcionamiento de Consejos Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano en las 207 localidades del Programa de 100 Ciudades; y
- Asistencia técnica a 40 municipios para la promoción de la participación social en el desarrollo urbano local.

Con la finalidad de generar alternativas para mejorar la productividad urbana y el nivel del empleo en las ciudades, se proporcionó asistencia técnica para la participación de ayuntamientos, grupos de la iniciativa privada, asociaciones civiles y particulares, interesados en el desarrollo urbano de los centros de población del Programa de 100 Ciudades.

Para contribuir a la generación de empleo, se transfirieron 36.9 millones de nuevos pesos, destinados al impulso de un programa temporal de obras y proyectos intensivos en mano de obra en La Paz, Manzanillo, San Cristóbal de las Casas, Guanajuato, Taxco, Puerto Vallarta, Tepic, Oaxaca, San Luis Potosí, Culiacán, Mazatlán, Nogales, Matamoros y Reynosa.

También se autorizaron 75 millones de nuevos pesos para ser ejercidos directamente por las autoridades locales y municipales en la construcción de obras de infraestructura vial y de transporte urbano, en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Aguascalientes, Campeche, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Irapuato, León, Pachuca, Toluca, Morelia, Cuernavaca, Puebla, Querétaro, Chetumal, Culiacán, Hermosillo, Tlaxcala, Veracruz, Mérida y Zacatecas.

De igual manera se realizaron 135 acciones de catastro y suelo urbano, vialidad y transporte, aspectos ambientales y renovación urbana que se llevan a cabo en 53 ciudades medias a través del Programa de 100 Ciudades.



Adicionalmente, se concertaron acciones, recursos y esfuerzos, entre los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado, para reorganizar y coordinar la planeación, diseño, operación, mantenimiento y administración institucional en materia de vialidad y transporte, aspectos ambientales y dotación de equipamiento.

En conclusión, con los estados, municipios y los sectores social y privado, se promueve la integración de programas y proyectos de inversión de infraestructura y equipamiento. Con esto se pretende dar impulso a las DUIS para que sean un instrumento favorable para la desconcentración de las ciudades grandes, dándole impulso a las ciudades medias dotándolas a través de apoyos económicos, de servicios en infraestructura, equipamiento y lo más importante que con esto se contribuya a la fomento del trabajo.

### **3.3. EL DESARROLLO REGIONAL Y SUS DESIGUALDADES EN EL TERRITORIO NACIONAL.**

Lo primero que se debe tratar es buscar la definición de Desarrollo. En ello debe concebirse como concepto de inicio que el desarrollo comprende lo social, lo político y lo económico, tres elementos inseparables. Por desarrollo podemos entender “crecimiento ordenado”. Y el crecimiento ordenado es aquel que va acorde con los preceptos del Derecho en cuanto a sus aspiraciones como sociedad ordenada, esto es, justa, equitativa e igualitaria. Por lo anterior y en una definición un poco utópica pero no lejos de lo que en la realidad debería ser, el desarrollo se puede definir como el crecimiento acorde a la aspiración de la sociedad en dar a cada quien lo que merece, de acuerdo a sus necesidades y capacidades, y democrática en el sentido que nadie goce de privilegios, que todos tengan la misma oportunidad de participación, de realización, de elección y de decisión.

En una sociedad la interacción entre las personas se da por efecto de su actividad de sustento y vida, la economía. Las transacciones entonces tienen de origen un carácter económico y por ello responden a las necesidades de sustento, realización, crecimiento, desarrollo. En general el Desarrollo Regional puede entenderse como “el proceso de cambio sostenido, que tiene como finalidad, el progreso permanente de la Región, de la Comunidad Regional y de cada individuo que reside en ella”. (Boisier, 1996). En el ámbito en que se mueve el Desarrollo Regional, deben considerarse cuatro categorías en su concepción, especialmente en materia de desarrollo local:

- 1) Económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos endógenos con adecuados niveles de eficiencia;
- 2) Ambiental, que debe considerar siempre la dimensión de Sustentabilidad de cualquier opción transformadora del medioambiente;
- 3) Sociocultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo local; y
- 4) Político-administrativa, en la que las políticas territoriales deben intentar crear un entorno innovador territorial favorable a la promoción del desarrollo económico local <sup>8</sup>.

Existen diversos indicadores para medir el Desarrollo Regional, uno de ellos es el **Índice de Desarrollo Humano** que se podría definir como: La libertad con que gozan los individuos para elegir entre diversas opciones y formas de vida, mediante factores que permiten a las personas ser libres, como son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, el adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y el tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 2004). Este índice posee la cualidad de su aceptación y estandarización en los ámbitos nacional e internacional, lo cual permite efectuar comparaciones en tiempo y espacio con el mismo.

El Desarrollo Regional también es considerado como el proceso generador de riqueza económica, de bienestar social, así como de sustentabilidad, y cuando se manifiesta en igual de oportunidad para todos tiende a reflejarse en la armonía de las propias ciudades y regiones.

A lo largo del tiempo, el Desarrollo Regional se ha incorporado a la política económica interna como un supuesto que permita atenuar los desequilibrios territoriales a través de un esquema de inversión de tipo descentralizado o bien concentrado en espacios urbanos que de por sí han gozado de privilegios acumulados.

De 1950 a 1982 estuvo vigente el modelo económico de la “sustitución de importaciones”, el cual tuvo como motor principal del desarrollo regional la actividad gubernamental. A partir de los años ochenta en México inicio el periodo del “Neoliberalismo”, con el cual el desarrollo ha dependido fundamentalmente de la acción y actividad de los empresarios privados, los organismos internacionales y la banca, así como las industrias transnacionales.

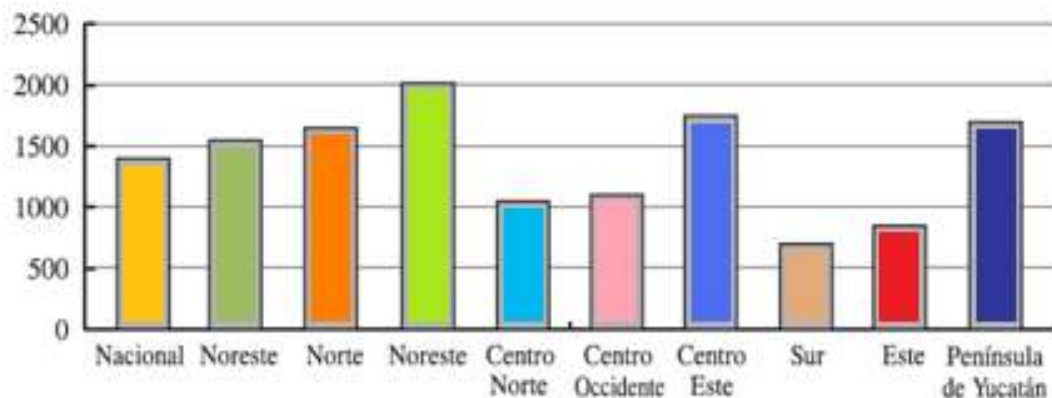
A mediados de los noventa la “globalización” adquirió presencia definitiva por medio de la justificación y los esfuerzos por integrar a México al contexto internacional en una posición de competitividad. A partir de estos sucesos el

8. Ciudad y Región, expresión de un arte colectivo.

**“Desarrollo Regional”** ha tratado de ser impulsado mediante el crecimiento económico, la competitividad, la participación y la integración de las empresas y regiones al proceso exportador.

Este tipo de Desarrollo Regional en el mejor de los casos, se ve subordinado al ejercicio de los instrumentos macroeconómicos que se expresan en las políticas sectoriales (industria, turismo, petróleo, finanzas, comercio, agricultura, etc) que lejos de compensar los desequilibrios del territorio conforme a la propia explotación de los recursos de cada región, incrementan los rezagos y concentra la riqueza en términos del espacio. Esto es lo que explica las llamadas regiones ricas y regiones pobres del país.

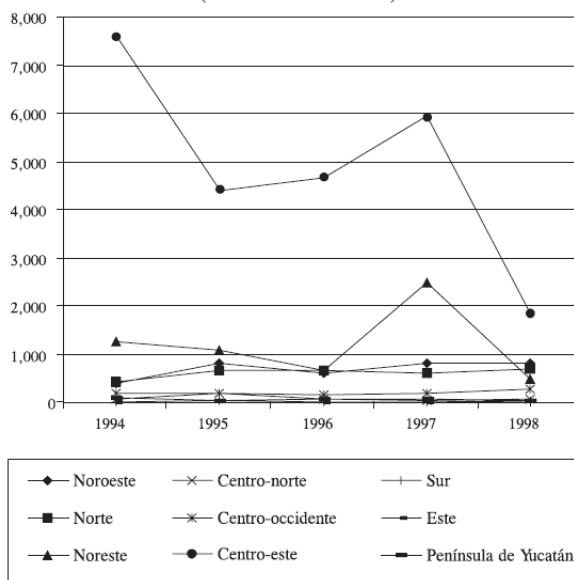
Algunos de los principales factores que han agudizado el problema estructural del Desarrollo Regional se relaciona con el destino proporcional de la inversión pública hacia las regiones y sus efectos de arrastre hacia la inversión privada, que a su vez incide en las participaciones regionales del producto interno bruto nacional (pib). En cuanto a la participación regional en el PIB nacional los datos proporcionados por el INEGI del año 2000, reflejan los desequilibrios generados en el tiempo. La Región Centro-Este mantiene los mayores niveles de concentración, lo que refleja claras desigualdades con el resto del territorio. (Ver gráfica PIB).



PIB Regional Per Cápita en miles de pesos (año 2000). Datos proporcionados por el INEGI.  
Nota: Elaboración personal.

Otro factor son las inversiones extranjeras directas, que en muchas ocasiones y de debido a una mala política gubernamental siempre son canalizadas a regiones consolidadas, concentrando aún más la riqueza de la región, dejando sin oportunidad de desarrollo e inversión a las regiones más desprotegidas. (Ver gráfica inversión extranjera INEGI 2000).

**Inversión extranjera directa en las regiones de México**  
(Millones de dólares)



Estos factores marcan la dinámica del empleo e influyen en las modalidades de las migraciones intra e interregionales, al tiempo que acentúan los desequilibrios sociales y espaciales en los componentes del desarrollo, como la contribución individual a la riqueza regional, los niveles de educación, salud y alimentación y los índices de marginación.

**Los cambios económicos, demográficos y urbano regionales del país han provocado que México se caracterice por la concentración de sus actividades económicas en pocos puntos del territorio.**

En 1998, por ejemplo, el país tenía 115 ciudades con una población de 50 mil y más habitantes que concentraban el 46% de la población y el 95% del valor bruto de la producción industrial, comercial, y de servicios del país, es decir prácticamente toda la riqueza generada en México (Sobrino, 2003:456-459).

Desde la década de los años cincuenta el país ha mantenido un aumento constante de su “**desarrollo humano**” (en el cual el valor de este índice fue de 0.48, que creció a 0.802 en el 2002). En este último año, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ubicó a México en la categoría de desarrollo humano alto. El Distrito Federal y Nuevo León ocupaban las primeras posiciones mientras que Guerrero, Oaxaca y Chiapas de la región sur se ubicaron en los últimos lugares de la clasificación nacional. Las regiones de mayor desarrollo relativo fueron el noreste (con un índice de desarrollo humano de 0.83), norte (0.814), noroeste (0.812), península (0.807) y centro (0.789), seguidas de las regiones centro-norte (0.783), centro-occidente (0.775), este (0.757) y sur (0.718)<sup>9</sup>.

Por lo que respecta al bienestar, para el año 2000, la región sur manifestó la más alta marginación.

Las desigualdades y desequilibrios regionales del país tienden a complicarse si a ellas se aúna el análisis correspondiente a la sustentabilidad. Por regiones el Sur y el Este presentan opciones sustentables de altísimo potencial, el resto de las regiones norte, noreste, centro-norte, centro-occidente, centro y la península manifiesta posibilidades de sustentabilidad de bajo potencial.

Existen diferentes esfuerzos por parte del gobierno para tratar de impulsar las regiones menos favorables del país, que como se ha observado recaen en los estados del Sur y Sur-Este. *“El gobierno federal se ha propuesto cambiar las estrategias y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, iniciando con la región sur-sureste de México, en el marco del **Plan Puebla-Panamá**”<sup>10</sup>. Su propósito es corregir inmediatamente los sesgos que han afectado negativamente dicha región, para empezar a revertir las tendencias seculares de deterioro y permitir así a sus habitantes acceder a mejor calidad de vida” (Presidencia de la República, 2001).* Para alcanzar este objetivo se plantea un nuevo esquema de Desarrollo Regional a partir de que “el desarrollo es de las personas”; un concepto de desarrollo humano que presta especial atención a las comunidades y a los pueblos indígenas de estas regiones y promueve las inversiones y el desarrollo productivo sin importar el origen del capital requerido. Las nueve entidades consideradas por el plan sur-sureste, concentran las mayores proporciones de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, escasos servicios, infraestructura, ingresos y escolaridad, así como tasas superiores de mortalidad infantil y desnutrición.

El Plan Puebla-Panamá considera por su parte, la incorporación del desarrollo regional endógeno a un proceso de integración regional, poniendo en un primer plano la región sur-sureste como parte de una microrregión con Centroamérica. Es según el Gobierno de la República “Una estrategia del desarrollo regional internacional.....”, que hará valer su potencial y características, para convertirse en un polo de desarrollo de clase mundial. (Presidencia de la República, 2001).

Otra propuesta que adoleció de una clara orientación para integrar la región desde una perspectiva económica y territorial y que NO contó con los recursos financieros necesarios ni tampoco despertó interés para traer las inversiones privadas fue el proyecto del **Istmo de Tehuantepec o Megaproyecto del Istmo**, que desde Porfirio Díaz hasta nuestros días pasando por Salinas y Zedillo, se propuso a revitalizar la región ístmica de nuestro país. Sin embargo a pesar de los

10. Presidencia de la República. 2001.

problemas económicos también careció del consenso en las comunidades locales, principalmente las indígenas mixtecas, zapotecas, zoques, mixes y otros grupos de la región.

Sin embargo el interés por considerar a la parte menos desarrollada del país por el Gobierno Federal y los capitales privados se deriva precisamente de la gran riqueza natural de la región, en términos de calidad y cantidad de sus recursos estratégicos como agua, hidrocarburos, gas, generación de energía eléctrica, minerales, biodiversidad, espacios turísticos, etc.

### **3.4. EL INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH).**

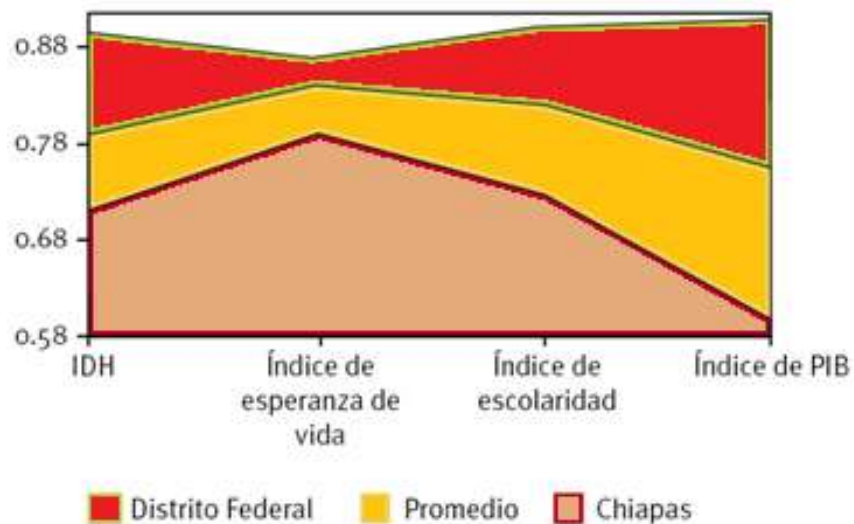
El enfoque de desarrollo humano propone que lo que un individuo puede ser o hacer define su bienestar. La libertad existente para elegir formas de vida alternativas de acuerdo a metas propias es entonces indicativa del desempeño de una sociedad.

El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades de la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. En este enfoque, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) selecciona tres dimensiones para medir el desarrollo: longevidad, conocimientos y acceso a recursos. Como sus indicadores toma la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita.

El IDH constata que lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2008 (IDH-Mex 08), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó por primera vez el IDH para todas las entidades federativas mostrando las considerables desigualdades regionales del país. Así, para el IDH y sus índices componentes, consistentemente surgieron como casos extremos el Distrito Federal y el estado de Chiapas, aunque con diferencias notables para cada capacidad medida (ver gráfica IDH y sus componentes)<sup>11</sup>.

11. Todos los datos de Índice de Desarrollo Humano Municipal por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008.

### INDICE DE DESARROLLO HUMANO

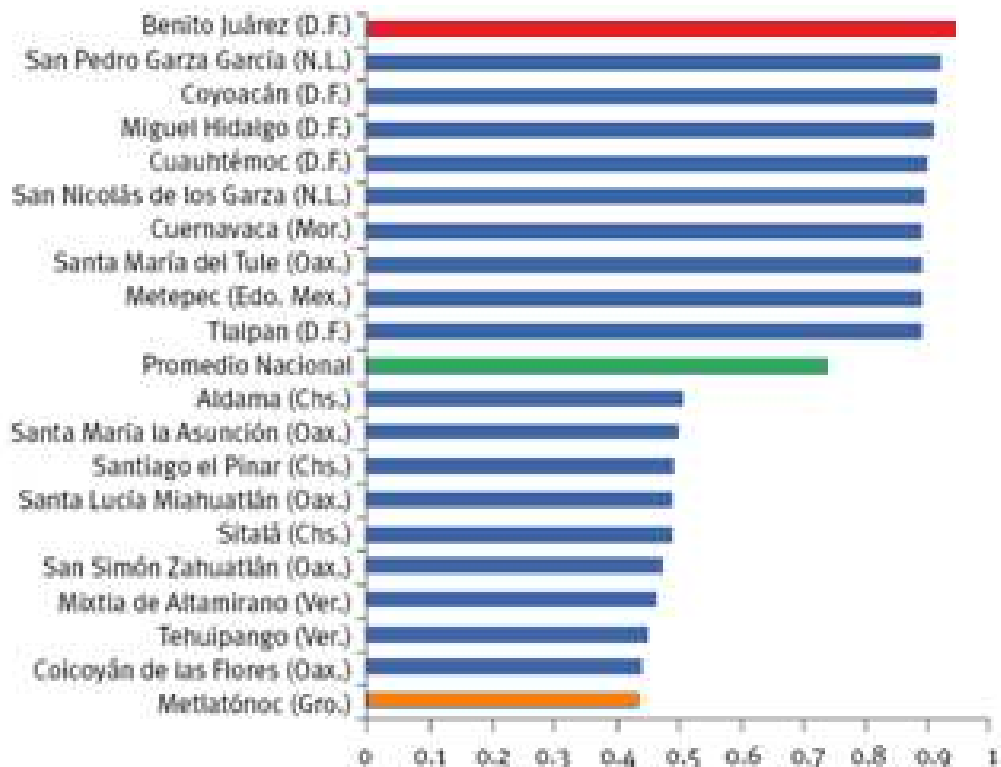


*Datos proporcionados por la ONU. 2008.*

Los municipios mexicanos ilustran de manera muy clara la enorme diversidad de circunstancias que existe en el país. México cuenta, según el Censo General de Población y Vivienda 2000, con un total de 2,443 municipios, de los cuales tan solo 20 pueden ser calificados como totalmente urbanos en tanto la población de todas sus localidades sobrepasan las 2,500 personas. Al mismo tiempo, 911 pueden ser calificados como totalmente rurales pues el total de sus localidades cuentan con una población de menos de 2,500 personas. De todos los municipios mexicanos, 120 cuentan con menos de 1,000 habitantes y los 11 municipios más poblados del país concentran al 14% de la población nacional.

Los municipios que ocupan los diez primeros lugares a nivel nacional en términos del IDH están relativamente concentrados en tan solo cinco entidades federativas. Así, cinco de ellos pertenecen al Distrito Federal, dos a Nuevo León, uno al Estado de México, uno a Morelos y uno a Oaxaca. Un fenómeno similar se presenta en los diez municipios con menor IDH, pues estos pertenecen a tan solo cuatro estados de la República. De esos diez municipios, cuatro pertenecen al estado de Oaxaca, tres a Chiapas, dos a Veracruz y uno a Guerrero. (Ver gráfica Índice de Desarrollo Humano).

## **INDICE DE DESARROLLO HUMANO**



*Datos proporcionados por la ONU. Nota: Elaboración personal.*

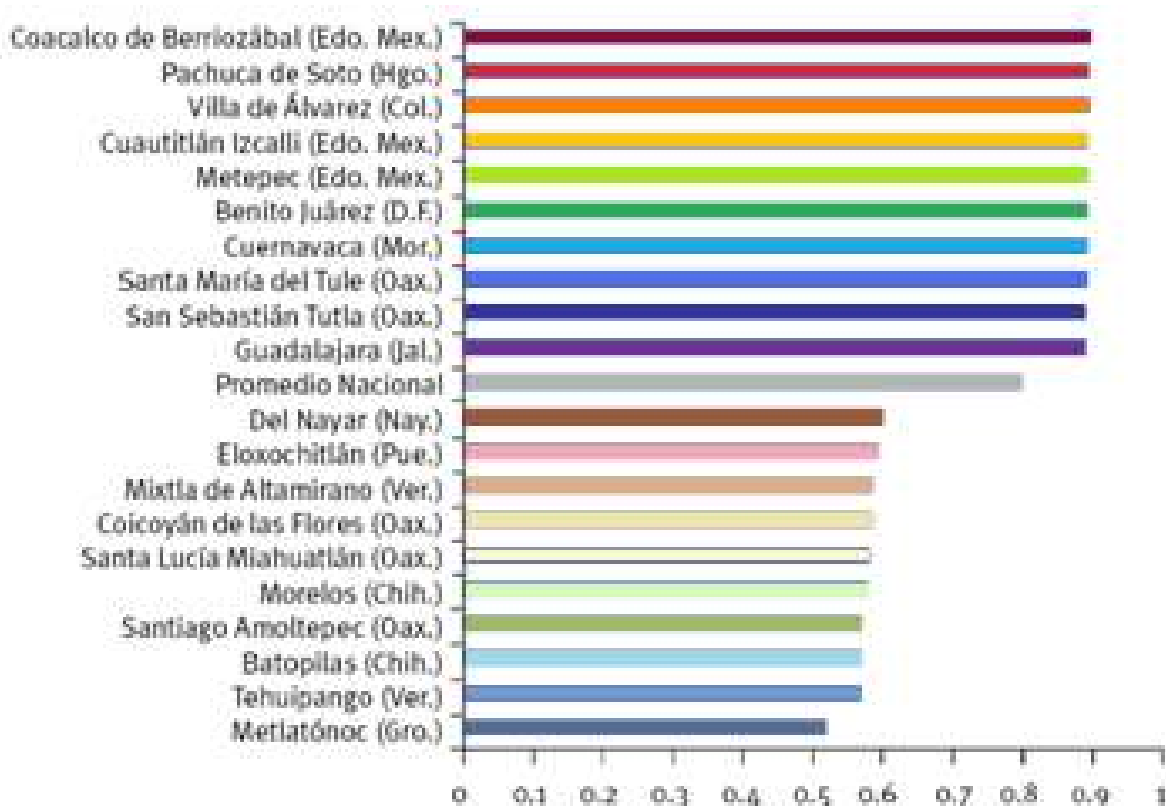
### **3.4.1. ÍNDICE DE SALUD.**

Los diez municipios más altos en índice de salud muestran una concentración menor que aquellos en IDH en lo que respecta al número de entidades federativas a las que pertenecen, que es de siete. De los diez municipios mejor posicionados en el indicador de salud, tres pertenecen al Estado de México, dos a Oaxaca, uno a Colima, uno al Distrito Federal, uno a Hidalgo, uno a Morelos y uno a Jalisco.

Los diez municipios con menor índice de salud también están menos concentrados en cuanto al número de estados de la República que representan. De esos diez municipios, tres pertenecen a Oaxaca, dos a Chihuahua, dos a Veracruz, uno a Guerrero, uno a Nayarit y uno a Puebla. (Ver gráfica índice de salud).



### **INDICE DE SALUD**



*Datos proporcionados por la ONU. Nota: Elaboración personal.*

#### **3.4.2. ÍNDICE DE EDUCACION.**

Entre los niveles más altos en educación encontramos representadas a cinco entidades del país y se puede observar que entre los diez municipios que muestran un mayor nivel de desarrollo en términos de educación, se encuentran tres municipios de Oaxaca, tres del Distrito Federal, dos de Sonora, uno del Estado de México y uno de Tlaxcala.

La representación de estados dentro de los últimos lugares según el índice de educación es muy similar a la que se observa en el IDH. Aquí, Oaxaca cuenta con cinco municipios, Chiapas con dos, Veracruz con dos y Guerrero con uno. (Ver gráfica índice de educación).

### **INDICE DE EDUCACION**



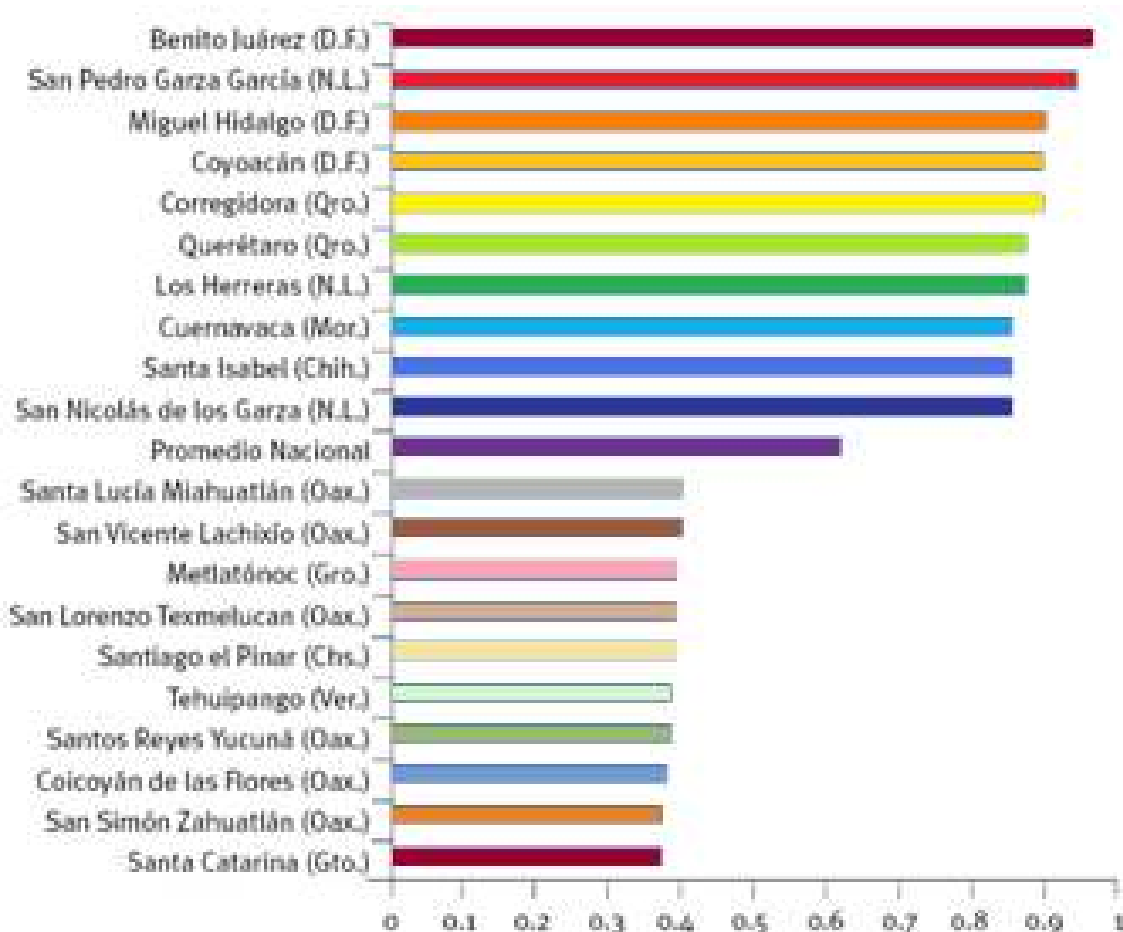
*Datos proporcionados por la ONU. Nota: Elaboración personal.*

#### **3.4.3. ÍNDICE DE INGRESO.**

En el grupo de municipios con mayor nivel de ingreso se observa la presencia de cinco entidades federativas. Así, de los diez municipios con índice de ingreso mayor a nivel nacional, el Distrito Federal aparece con tres delegaciones, Nuevo León aparece con tres municipios, Querétaro con dos, Chihuahua con uno y Morelos con uno.

En el caso de los municipios con los niveles de ingreso más bajos, Oaxaca aparece con el mayor número de representantes, en este caso con seis municipios, mientras que Chiapas, Guanajuato, Guerrero, y Veracruz aparecen con un municipio cada uno.

### INDICE DE INGRESO



*Datos proporcionados por la ONU. Nota: Elaboración personal.*

El Distrito Federal es la entidad federativa con el mayor número de unidades geopolíticas dentro de los diez primeros lugares en el IDH al mismo tiempo que cuenta con presencia también en cada una de las dimensiones que conforman a este índice.

En el otro extremo se encuentra Oaxaca, el cual ocupa más sitios dentro de los diez municipios con menor IDH que cualquier otro estado y se encuentra representado en forma importante en los niveles más bajos de las tres dimensiones del IDH, particularmente ingreso y educación. En términos más generales, los últimos diez lugares tanto en desarrollo humano como en las dimensiones que lo componen, son ocupados mayoritariamente por municipios de Chiapas, Guerrero y Veracruz, además de los de Oaxaca.

Los principales hallazgos que encontré se encuentran los siguientes:

- 1) Los municipios que ocupan los diez primeros lugares a nivel nacional en términos del IDH están concentrados en el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Morelos y Oaxaca. Por otra parte, los diez municipios con menor IDH pertenecen a los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero.
- 2) La delegación Benito Juárez del Distrito Federal tiene un IDH comparable al IDH de países como Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda, mientras que en el otro extremo el municipio de Metlatónoc, en Guerrero, tiene un IDH muy similar al de países Africanos.
- 3) El 13% de la desigualdad del IDH municipal proviene de la forma como se distribuye la sobrevivencia infantil entre municipios, mientras que el 31.5% de la desigualdad del componente de educación y 55.5% del de ingreso.
- 4) La mayor parte de la desigualdad del IDH nacional es debida a las diferencias que existen al interior de las entidades federativas (56.8%), aunque las diferencias entre entidades es también considerable (43.2%).
- 5) Chihuahua y Oaxaca cuentan con municipios ubicados en los diez primeros lugares en desarrollo humano o alguna de sus dimensiones y también con municipios ubicados en los diez últimos lugares. Sin embargo, los estados cuyas desigualdades de desarrollo municipal contribuyen mayormente a la desigualdad nacional son Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Puebla y Guerrero.

### **3.5. ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD URBANA.**

En este análisis realizado en base a datos recopilados por el *Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)* se presenta el Reporte de Competitividad Urbana 2010, en donde se estudian a las ciudades más importantes de la República Mexicana por medio de la comparación de algunos factores de competitividad. Para este ejercicio, sólo tome en cuenta 10 variables de 111 que tiene el estudio y sólo 28 ciudades de las 86 que se contemplan, las ciudades que escogí son las más importantes de cada región económica del territorio nacional. Esto hace del presente análisis una útil herramienta para la recomendación, implementación y mejora de las políticas públicas referentes a las ciudades del país.

El propósito de este ejercicio es dar a conocer la situación actual de algunas ciudades mexicanas más importantes en términos poblacionales y de producción, así como dar un panorama amplio sobre las líneas de acción las que

es urgente actuar desde todos los órdenes de gobierno y desde la sociedad, para que las ciudades se transformen en actores que impulsen el crecimiento económico del país y donde sus habitantes tengan una mejor calidad de vida.

A través del tiempo, el modelo de competitividad se ha sofisticado con información más confiable y precisa, permitiendo realizar comparaciones entre países y ciudades. El eje fundamental de este informe es llevar al debate las acciones que IMCO considera necesarias realizar para mejorar la competitividad de las ciudades mexicanas.

La competitividad ha sido definida por IMCO como: “La capacidad para atraer y retener inversiones y talento. La decisión de invertir, o de usar nuestro talento, en determinada ciudad, depende del costo-beneficio implicado en ello”. El objetivo final es lograr que estas ciudades no sólo sean un lugar donde las personas tengan mejores niveles de vida, sino que estas ciudades sean un punto de atracción para empresas y trabajadores calificados.

En general, esto se logra cuando los países, regiones, entidades o ciudades ofrecen condiciones integrales para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas. Además, las ciudades deben incrementar de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades intrínsecas que ofrezcan sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación. Todo ello con independencia de las fluctuaciones económicas normales por las que el país atraviese.

Para la construcción de este Índice el IMCO incluyó la PEA altamente educada, por lo que se utilizó el número de personas con educación terciaria y mayor en la región. También se consideró la capacidad para atraer al talento futuro por medio del sistema educativo de nivel superior, esto se midió a través del número de estudiantes foráneos (de otras entidades y otros países) que una ciudad recibe.

La globalización, los avances tecnológicos y la apertura de las fronteras han generado una movilización de empresas y personas sin precedentes a las ciudades, dando lugar a grandes aglomeraciones.

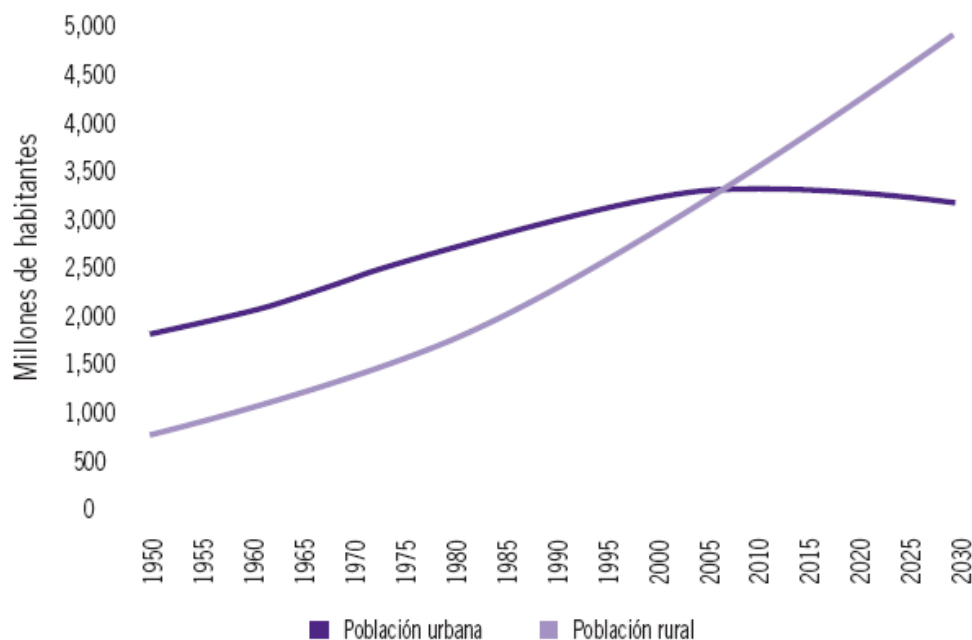
La principal migración de las últimas décadas ha ocurrido y seguirá ocurriendo desde el campo hacia las urbes. En 1900, solamente el 10% de la población mundial vivía en zonas urbanas; para el 2007 por primera vez en la historia había el mismo número de personas viviendo en las ciudades que en zonas rurales, y para el 2050 se espera que el 75% de la población sea urbana (ver gráfica A.1, Fuente: Naciones Unidas 2004, “World Urbanization Prospects”).

En México la transición ya ocurrió desde finales de los años setenta del siglo pasado (ver gráfica A.2, Fuente: CONAPO), lo cual se derivó del rápido crecimiento poblacional y del proceso de industrialización que experimentó el país a partir de 1940.

En la actualidad, la tasa general de crecimiento poblacional del país se ha reducido a cerca del 1%, en contraste al 6.1% que existió entre 1940 y 1950. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana es superior a este promedio (1.6%) y está muy por encima de la tasa de crecimiento poblacional rural, que incluso ya es negativa (-0.3%) (Ver gráfica A.3, Fuente: CONAPO).

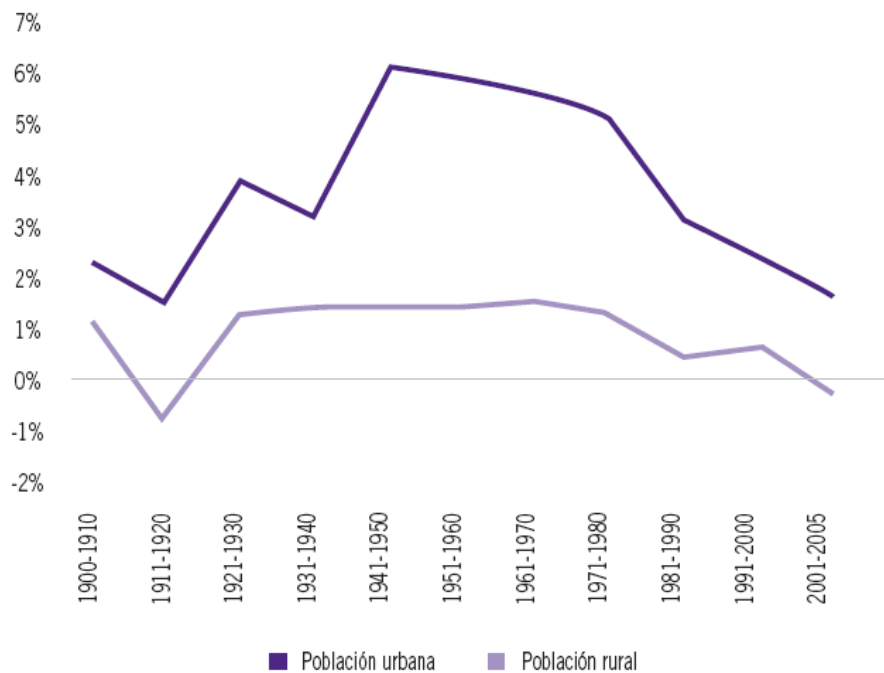
***Estos datos explican por qué en la actualidad más del 70% de la población vive en poblaciones de más de 15 mil habitantes.***

**Gráfica A.1. Proyecciones de la población mundial, 1950-2030**



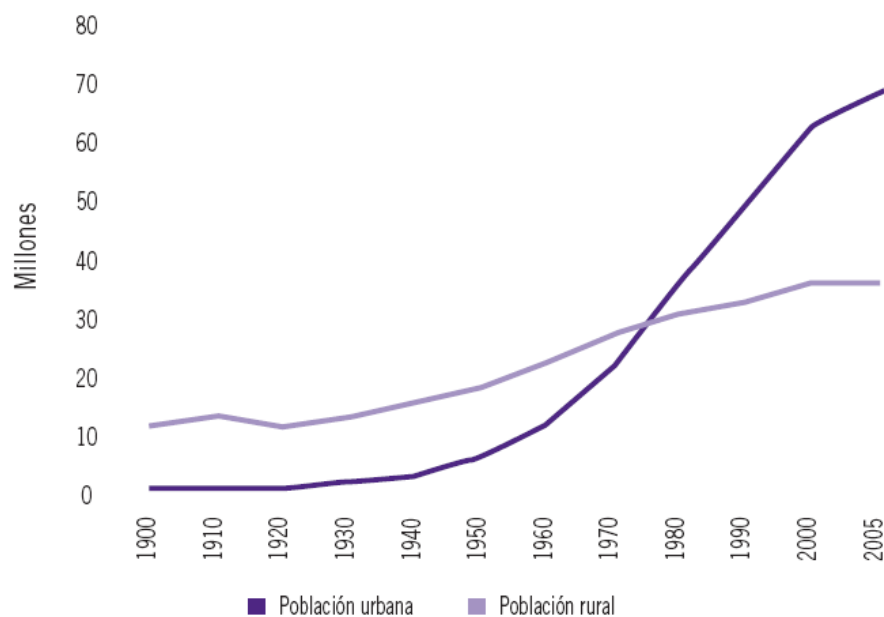
Fuente: Naciones Unidas 2004, "World Urbanization Prospects: The 2003 Revision."

### Gráfica A.3. Tasa de crecimiento de la población rural y urbana



Fuente: CONAPO

### Gráfica A.2. Distribución de la población en México, 1900-2005



Fuente: CONAPO

A pesar de este cambio estructural, es necesario remarcar que la economía de las ciudades está fuertemente atada a la economía rural, pues existe un intercambio constante entre ambas, por lo que una política urbana sólida tampoco puede dejar de lado el factor rural.

En la actualidad, las ciudades más desarrolladas tienen una vocación enfocada a la economía de servicios; por ejemplo, en Londres el 91% de los empleados se encuentra en este sector (Burdet R. 2007, "The Journal of Economic Perspectives").

También existen importantes impactos en la industria de la educación, de la salud y de la construcción, entre muchas otras. China es un caso paradigmático, pues el crecimiento de las ciudades ha transformado el rostro del país en tan sólo algunas décadas y ha detonado muchos mercados. Una muestra es el mercado inmobiliario, pues en Shanghái había sólo 121 edificios mayores de 8 pisos en 1980; en el 2000 había 3 mil 529; en el 2005 había más de 10 mil.

En México, la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) se genera en las 11 zonas urbanas con más de un millón de habitantes. Dentro de estas zonas, la aglomeración hacia un centro económico tiene efectos crecientes en el ingreso por habitante.

Por ejemplo, el promedio anual de ingreso de un habitante de Chiconcuac, Estado de México, oscila cerca de los 26 mil pesos; esta comunidad se encuentra a 34 kilómetros de la zona con más alto ingreso del país, la Delegación Benito Juárez del Distrito Federal, que tiene un PIB per cápita de cerca de 400 mil pesos anuales (Datos INEGI). Una comunidad más cercana a esta delegación como Valle de Chalco, a 24 kilómetros, casi triplica el ingreso de Chiconcuac con 71 mil pesos. Es un hecho que el incentivo a emigrar a las ciudades, o al menos a estar cerca de ellas, ya sea para vivir, establecer nuestras actividades económicas, o ambas, tiene un fuerte componente económico.

A pesar de la importancia del factor ingreso, éste no es el único en la decisión de vivir en una ciudad. La otra razón que motiva a los seres humanos a agruparse en ciudades es la convivencia y el intercambio. Las personas quieren estar junto a otros que les ofrezcan oportunidades para intercambiar ideas, proyectos profesionales e intereses en común. Según una importante corriente que estudia los factores que generan el crecimiento económico, el elemento más importante es la integración de capital humano y las ciudades son el lugar ideal para que éste florezca. (Robert P.M. 1990, "Endogenous Technological Change").

La integración a este análisis del capital humano con talento reconoce a la ciudad como espacio de intercambio de ideas. La hipótesis principal de este



enfoque es que el talento no busca una ciudad dormitorio, este capital humano tampoco busca sólo salarios altos, sino una complementariedad de lugares culturales, espacios públicos de convivencia y otros elementos que le permitan interactuar con individuos igualmente talentosos. El autor que ha trabajado más profundamente sobre este tema es Richard Florida, para él la variable de talento funciona como intermediaria para atraer industrias intensivas en tecnología y generar altos ingresos regionales. (Florida R. 2008, *Who's your city?* New York Basic Books”).

México debe retomar el espíritu de planeación de los tratadistas italianos del renacimiento, que hizo que las ciudades fueran un modelo de organización económica (Fernández F. 2000, “Europa y el Urbanismo neoclásico en la Ciudad de México”). *“Este espíritu planeador se ha perdido, en la actualidad, la mayoría de las ciudades mexicanas crecen de manera desordenada y sin una definición clara para el mediano y largo plazo”*. Así, se construyen ciudades dormitorio en las orillas de las ciudades, muchas veces en zonas de alto riesgo y en asentamientos irregulares.

El resultado es la falta de servicios públicos adecuados, hacinamiento y congestión para ir y venir de esos lugares, la pérdida de la armonía del paisaje, así como desastres humanos y económicos derivados de haber ignorado los riesgos de establecerse en ciertas zonas. Estos temas vulneran la competitividad de las ciudades mexicanas de todos los tamaños.

Llevar servicios de manera posterior a que se establezcan asentamientos urbanos es mucho más costoso y complicado que si se hace antes. Paul Romer lleva este argumento al extremo al proponer un establecimiento ex ante de instituciones que funcionen de manera adecuada y puedan atraer inversiones a alguna ciudad construida con ese objetivo (Charter cities). Esta orientación resalta la importancia de la existencia de reglas que puedan incentivar situaciones ganar-ganar para los habitantes, las empresas y el gobierno.

***El enfoque de Charter Cities ha sido adoptado en México por Sociedad Hipotecaria Federal que ha generado el concepto de Desarrollo Urbano Integral Sustentable, o DUIS, para incentivar la planeación e integración urbana de largo plazo, la coordinación interinstitucional e intermunicipal y las asociaciones público-privadas, a través de una canasta de incentivos ej. financiamiento preferencial y asesoría técnica (SHP 2009 “Perspectivas de vivienda 2009”).***

Existen esfuerzos similares a nivel local, como son las Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas y la Ciudad Satélite Valle Las Palmas en Baja California, que buscan dar solución a distintos problemas. El primer proyecto busca acercar a la población rural dispersa en más de 20 mil localidades de menos de 100 habitantes para ofrecerles mejores servicios a un menor costo público. El segundo proyecto busca dar una solución ordenada y sustentable al alto crecimiento de Tijuana, para proveer mejores servicios y oportunidades económicas a un millón de habitantes. Estas y otras iniciativas tienen un gran potencial aunque aún es muy pronto para evaluar sus resultados.

Según el estudio realizado por el proyecto Initiative for Competitive Inner Cities (ICIC) (Porter M. 2009 “Growing Successful Inner Cities Businesses”) liderado por Michael Porter, los elementos más citados por los emprendedores para buscar ventajas en ciudades medianas son:

- 1) Acceso y proximidad a nodos de transporte.
- 2) Proximidad a clientes.
- 3) Diversidad de la mano de obra.
- 4) Existencia de mano de obra local calificada.
- 5) Costo de la tierra.

Esto significa que existen elementos claves en los que una política local bien articulada puede influir para atraer más y mejores inversiones, así como para retener a las empresas ya existentes.

### **3.5.1. SUBÍNDICE DE CALIDAD DE JUSTICIA**

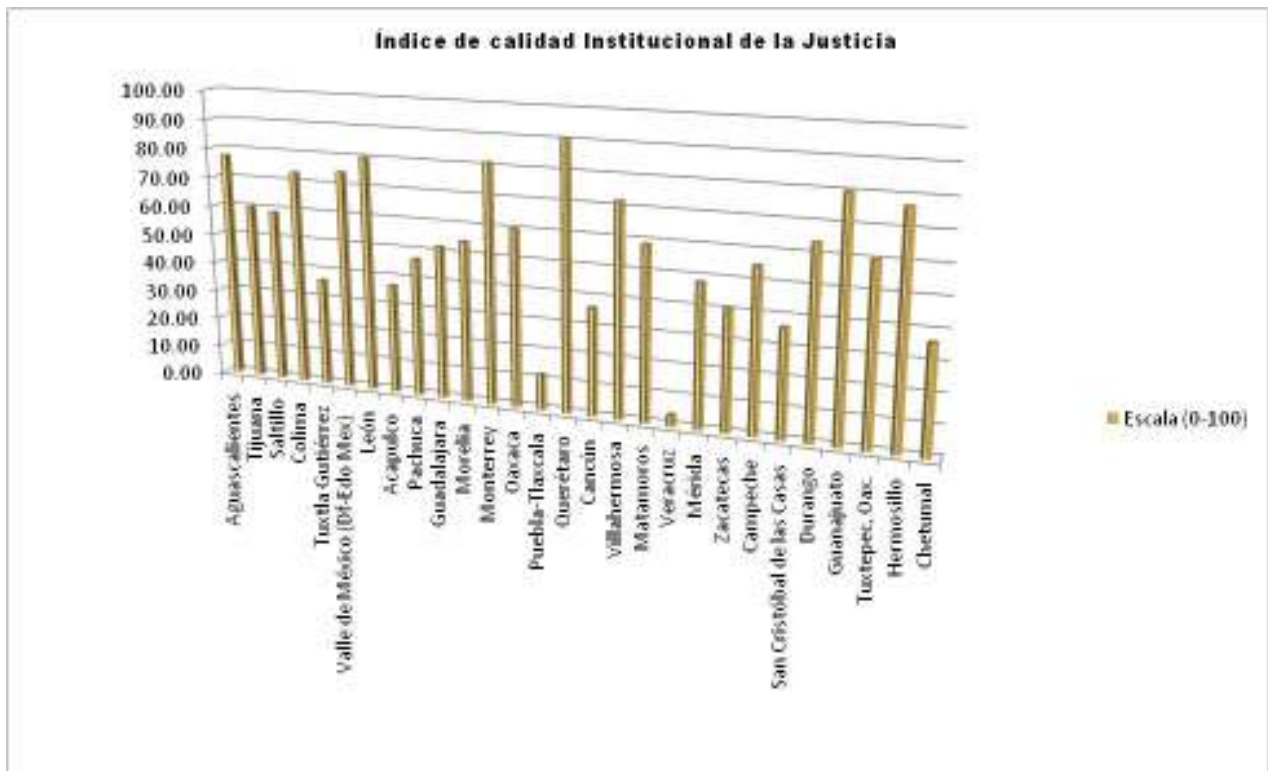
Este subíndice califica la existencia y comportamiento de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado. Para ello, incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía y la sociedad, como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. Para el caso particular de las ciudades mexicanas se midieron variables relacionadas con la seguridad física y el crimen organizado para, de este modo, dar una perspectiva de la situación que existe en el país con respecto a este tema.

### Comentario:

Este índice se caracteriza por un desempeño muy heterogéneo entre las ciudades. Por un lado, en algunas se percibe una mejora institucional, por otro, hay un número importante de ciudades afectadas gravemente por la inseguridad, la corrupción y la violencia. Sin embargo, la mayoría de las ciudades mexicanas se ubican en un rango de competitividad Media baja.

Las ciudades de Veracruz, Puebla y Tlaxcala se ubican en los niveles más bajos de competitividad. En general, las ciudades de los estados se agrupan en las mismas categorías de competitividad de este subíndice ya que una parte importante de las responsabilidades en materia de estado de derecho recaen en el gobierno estatal.

El Valle de México, que incluye al Distrito Federal y varios municipios del Estado de México e Hidalgo, sigue mostrando bajos niveles de competitividad en lo que respecta a su sistema de derecho, en comparación con otras ciudades de gran importancia, como Querétaro, León y Aguascalientes, principalmente por el alto grado de economía informal, robo de vehículos y la muy mala percepción sobre la seguridad. (Ver gráfica anexa).



### **3.5.2. SUBÍNDICE DE MANEJO SUSTENTABLE DEL MEDIO AMBIENTE**

Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y su interacción con las actividades productivas y de consumo. El subíndice considera el estado general del medio ambiente como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo sostenibles en el largo plazo.

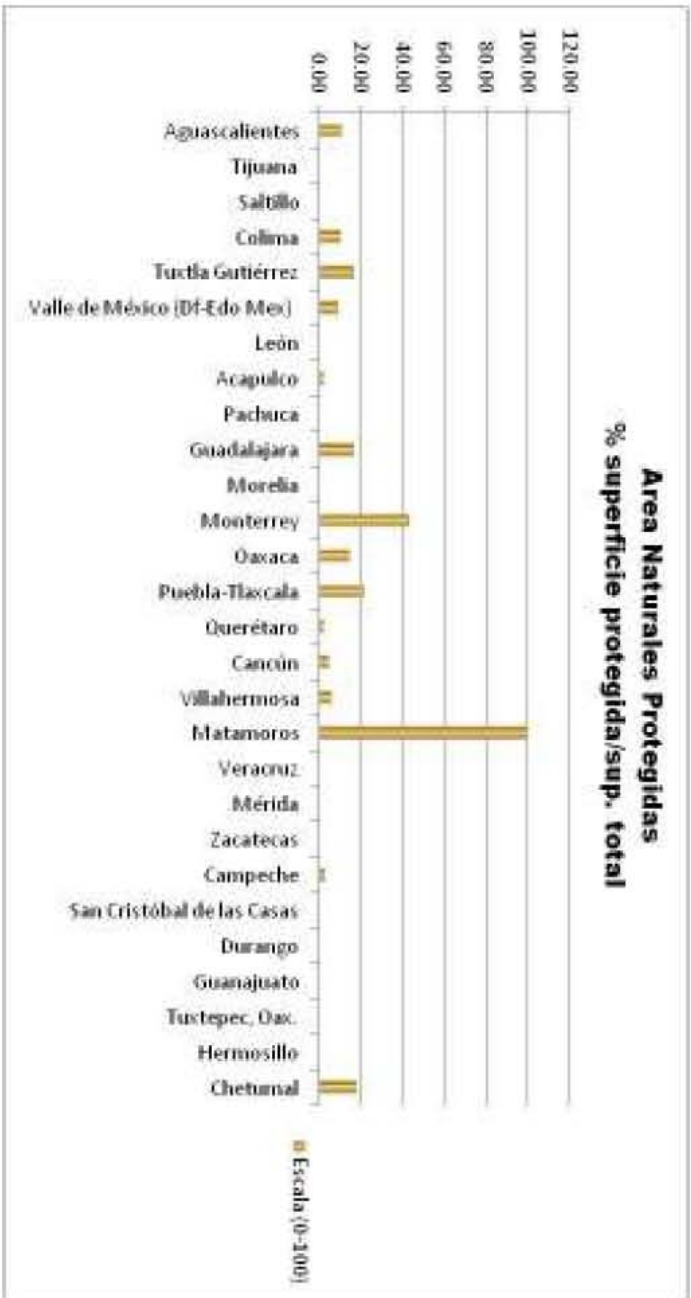
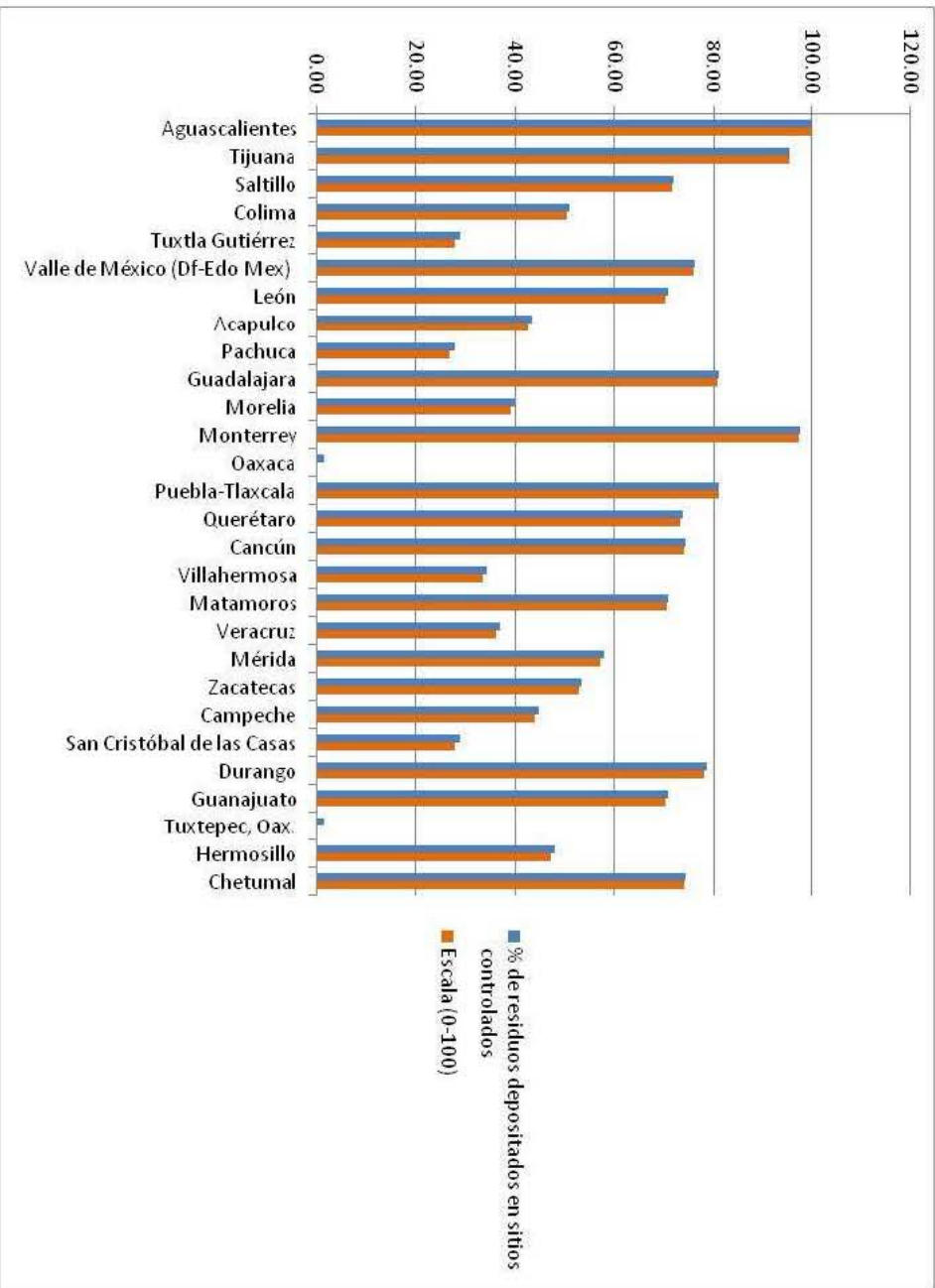
Para el caso particular de las ciudades mexicanas y de este análisis se tomaron datos relacionados con las Áreas Naturales Protegidas así como la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.

#### **Comentario:**

En cuanto a la protección de Áreas Naturales la mayoría de las ciudades mexicanas se ubican en los grupos de calificación baja, 18 de 28 ciudades analizadas no llegan ni al 10% de áreas naturales protegidas del total de su superficie total. Por un lado, existen ciudades que han sabido utilizar sus recursos naturales de manera adecuada, mientras que por otro lado, existen ciudades que mantienen una administración de baja calidad. (Ver gráfica anexa)

Un hecho destacable es que la concentración urbana más grande del país y una de las más grandes del mundo, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), se encuentra entre las ciudades de más baja competitividad en esta materia. Es decir, apenas el 9% del área total, se contempla como áreas protegidas, eso quiere decir que, casi 20 millones de personas desarrollan sus actividades en un entorno que no es sustentable en el largo plazo.

En cuanto al manejo de Residuos Sólidos Urbanos se puede observar que el índice de competitividad se encuentra de Media a Media baja, principalmente en ciudades turísticas como Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez y Acapulco. El municipio de Oaxaca y su zona conurbada generan aproximadamente 650 toneladas de residuos sólidos urbanos por día. En 2008, únicamente el 1% de estos residuos se dispusieron en sitios controlados. Aproximadamente el 99% de los residuos sólidos generados en la zona metropolitana de Oaxaca tienen como destino final tiraderos a cielo abierto, cañadas y ríos, o son quemados generando importantes problemas ambientales. A diferencia de ciudades industriales como Aguascalientes, Monterrey y Tijuana donde el manejo de residuos sólidos es muy satisfactorio alcanzando un promedio del 95%. (Ver gráfica anexa).



### **3.5.3. SUBÍNDICE DE SOCIEDAD INCLUYENTE PREPARADA Y SANA.**

Este subíndice califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral y de la población en general como una aproximación de la calidad del capital humano, por lo que se consideran la escolaridad y condiciones generales de salud y bienestar de la población. Para las ciudades mexicanas, se hizo especial énfasis en la calidad educativa, como un componente importante en la generación de talento.

#### **Comentario:**

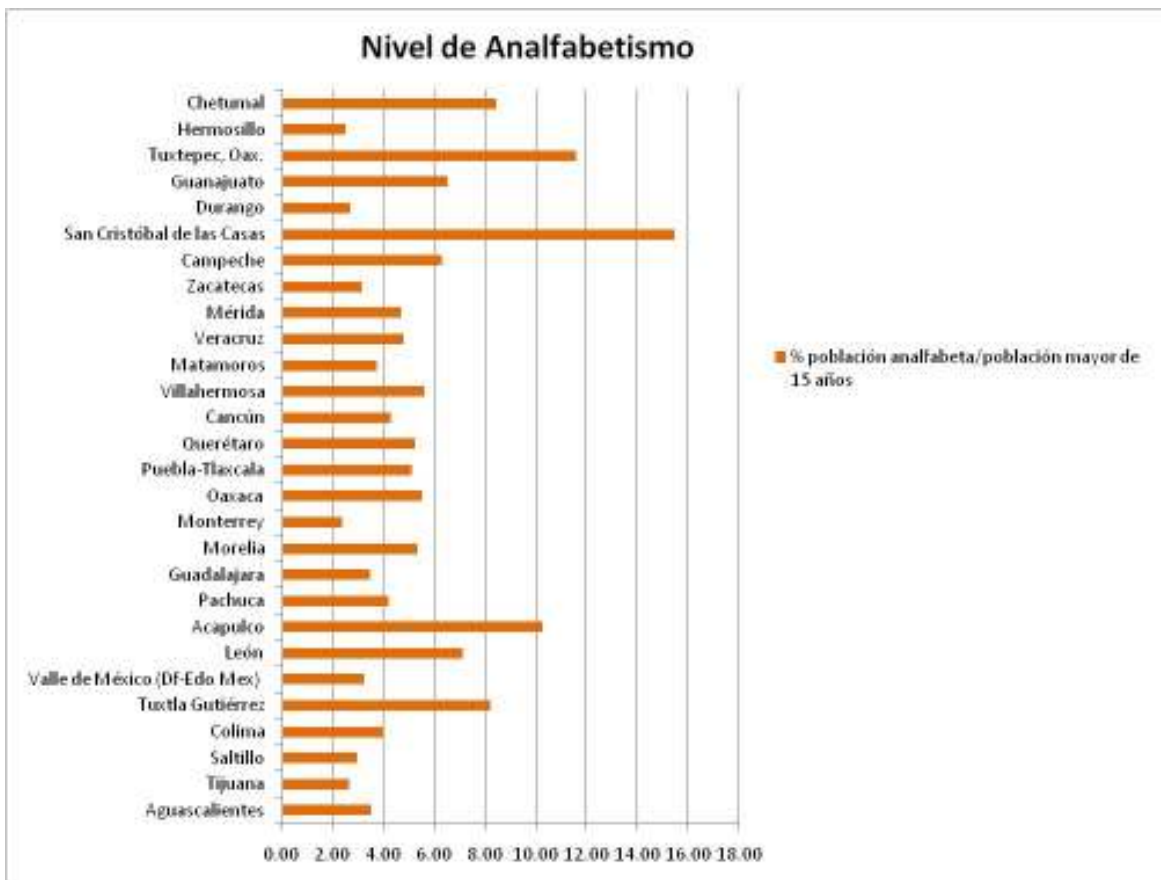
Este es el subíndice que presenta mayor varianza, lo cual significa que existe una brecha considerable al interior del país en las variables que mide. En su mayoría, las ciudades se ubican en el grupo con calificación Media. Este hecho resalta que no existe una ciudad mexicana que destaque por su calidad de capital humano, calidad de vida y equidad de género para competir con el resto del mundo.

Debido a que tanto la ZMVM como Monterrey se encuentran dentro de las ciudades con una adecuada competitividad en el subíndice, existe un sesgo poblacional hacia este grupo que aglutina al 41.7% de la población urbana.

Muchas de las ciudades de Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Michoacán están entre las menos competitivas del subíndice, mostrando cierta congruencia con el rezago de estos estados. (Ver gráfica analfabetismo).

Desde hace años, Monterrey adoptó un enfoque basado en la coordinación entre instituciones de educación y el sector industrial. Al concentrar el 90% de la población de Nuevo León, esta capital se distingue por ser el motor de toda la economía del estado e incluso de la región. Sus grandes industrias del cemento, vidrio, químicos, alimentos y textiles, entre otras, han funcionado como catalizadores hacia una economía basada en el conocimiento.

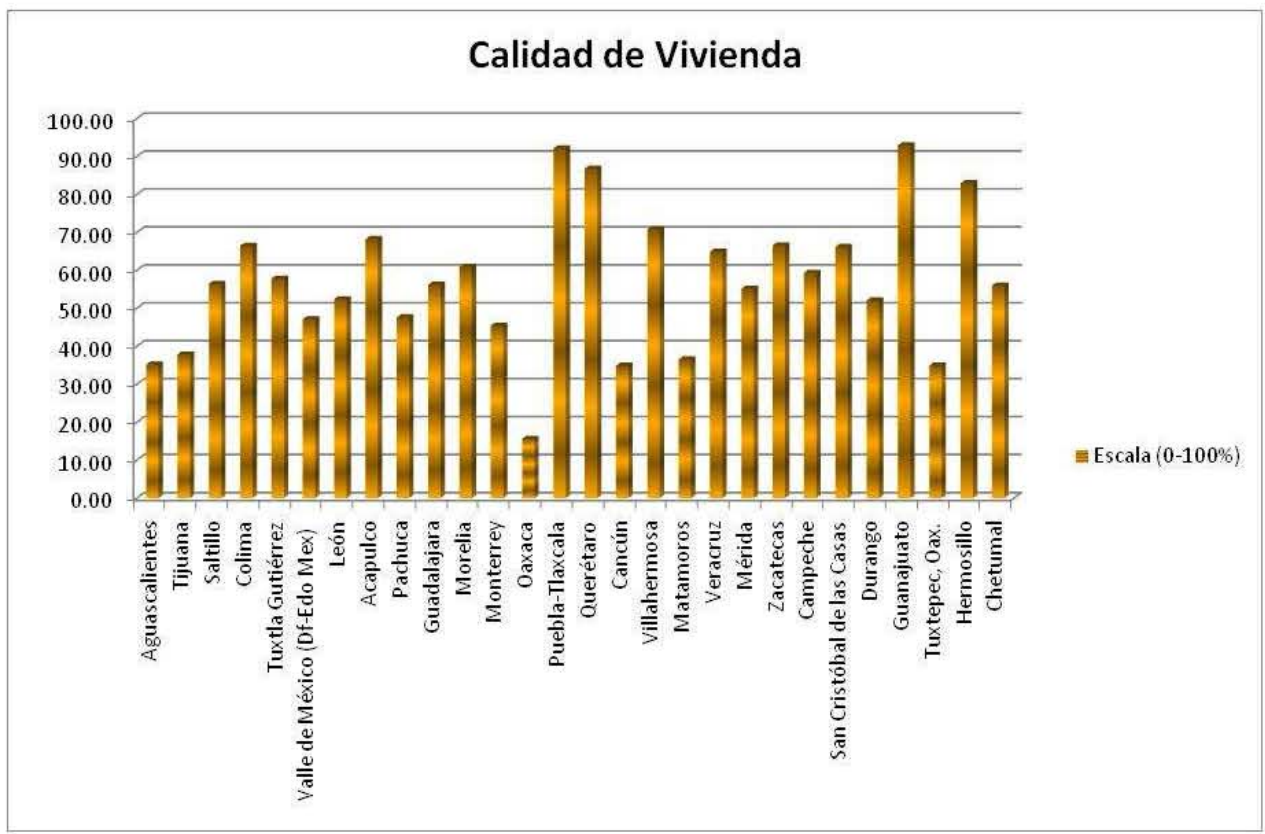
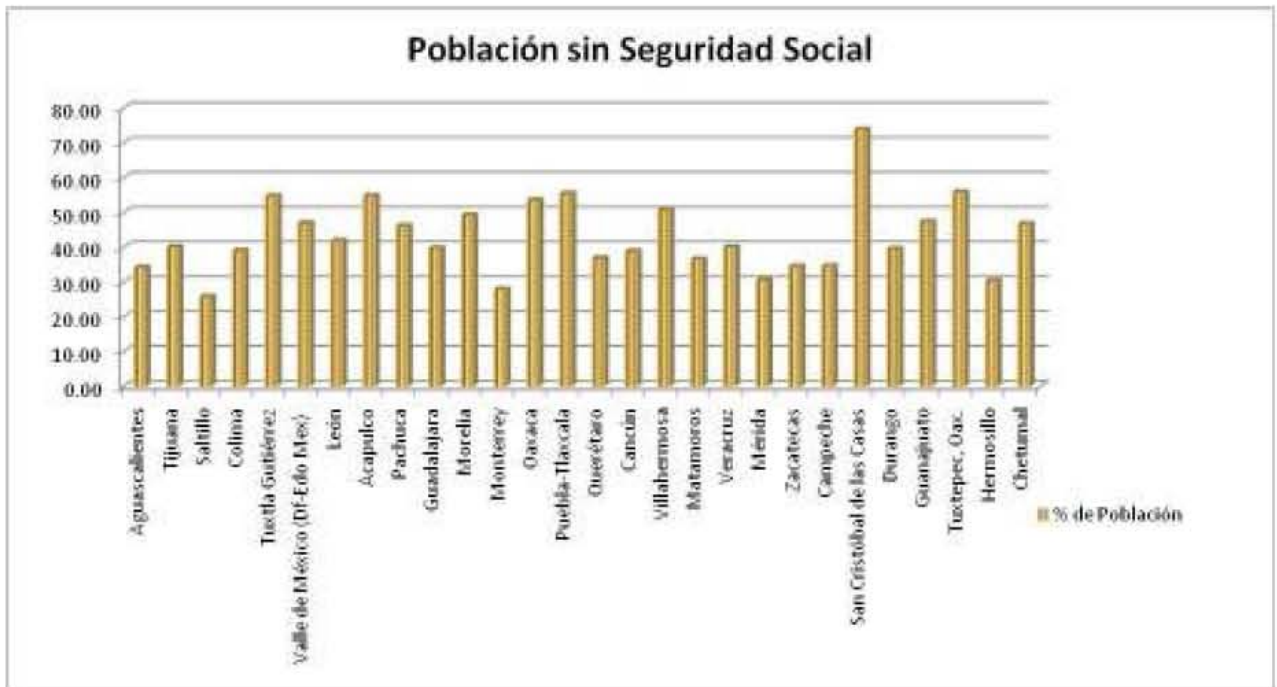
Una de las iniciativas más relevantes es el programa de Monterrey: Knowledge Technopolis, que busca tomar ventaja de la concentración de educación superior y centros de investigación. (OCDE 2008). Esta fortaleza también se ve reflejada en la educación básica y media, pues Monterrey presenta la proporción más alta de alumnos con altos niveles de desempeño en relación a su población en edad escolar. (Ver gráfica analfabetismo).



Las escuelas públicas de los estados de Michoacán y Oaxaca, controladas por grupos sindicales, no han aplicado la prueba ENLACE a sus alumnos de manera sistemática, afectando la eficiencia educativa. En ambos estados el problema es la incapacidad para motivar la permanencia de los niños en la escuela al terminar la primaria. Esta situación permea tanto en las zonas urbanas como en las rurales de ambos estados.

Por el lado de la evaluación a los docentes, Michoacán y Oaxaca se han negado a participar en el proceso que somete plazas a concurso, por lo cual es imposible vincular la calidad del docente con la asignación de su plaza.

En cuanto al nivel de seguridad social, nuevamente podemos observar que las ciudades de las Regiones Sur, Sur-Este; son las más rezagadas en este rubro, posiblemente porque son regiones económicamente pobres y con más comunidades rurales, donde el acceso a la salud para la población es relativamente limitado. Este subíndice nos indica que es necesaria y urgente la inversión en salud para las regiones más desfavorecidas. (Ver gráfica anexa).





Para finalizar este subíndice, en cuanto se refiere a la calidad de vivienda, podemos observar que nuevamente Oaxaca presenta el índice más bajo en calidad de vivienda con respecto al comparativo con las demás ciudades que se encuentran en un índice de Medio a Medio Alto, esto influye definitivamente en la calidad de vida de los habitantes.

También se puede ver que en ciudades más urbanas como Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro y Hermosillo, el nivel en la calidad de la vivienda es muy satisfactorio arriba del 85%, son ciudades con más infraestructura, economía y oportunidades de desarrollo, que reflejan esos resultados en la calidad de la vivienda. (Ver gráfica calidad de vivienda).

#### **3.5.4. SUBÍNDICE DE ECONOMÍA DINÁMICA Y ESTABLE.**

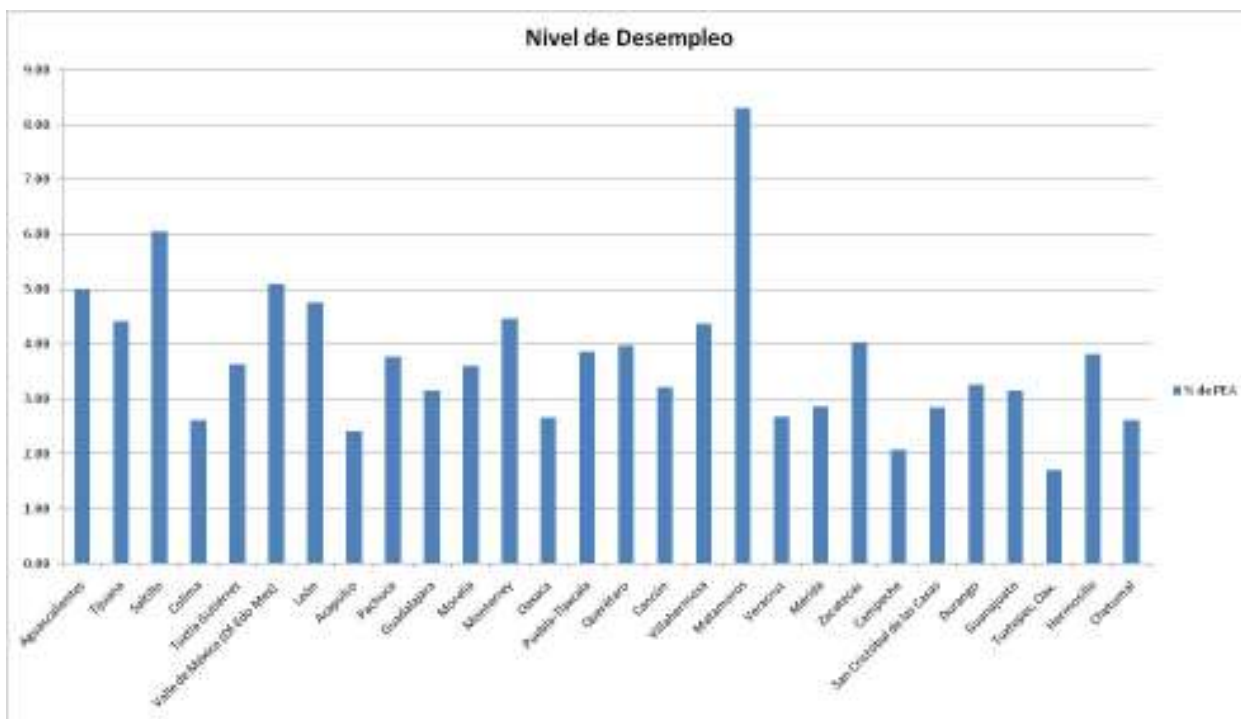
El subíndice se refiere al clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazo. En suma, son aquellas variables que determinan el desempeño y la competitividad de la economía.

Para el caso de las ciudades mexicanas se tomaron en cuenta elementos de desempeño económico reflejados en la calidad del sector financiero y mercado laboral como el índice de desempleo.

#### **Comentario:**

El subíndice de Desempleo es un termómetro de la Economía, ofrece una imagen general de la realidad macroeconómica del país. La varianza entre ciudades muestra que aquellas que tienen mayor dependencia con el mercado estadounidense como son Tijuana y Matamoros sufrieron mayores consecuencias de Desempleo a raíz de la crisis económica del 2008. Otras ciudades como Villahermosa y Campeche, se vieron fuertemente afectadas por depender de una sola industria, la del petróleo que actualmente se encuentra estancada y sufre por la caída en la producción.

Si bien Oaxaca y Acapulco se encuentran entre las ciudades beneficiadas por el comportamiento del subíndice de Desempleo, debido a que su economía es un poco más variable y su base es el turismo, cabe resaltar que éstas ciudades no están en una posición particularmente competitiva a nivel nacional sino en relación con el resto de su estado. (Ver gráfica anexa).



### **3.5.5. SUBÍNDICE DE SECTORES PRECURSORES DE CLASE MUNDIAL**

Los sectores precursores se refieren a los sectores de transporte, telecomunicación y financiero, porque se consideran condiciones necesarias para el desarrollo de la economía de un país y una ciudad. Por lo tanto, el subíndice mide la calidad, eficiencia y costos de estos sectores, que cada día cobran mayor importancia por el mayor intercambio comercial internacional.

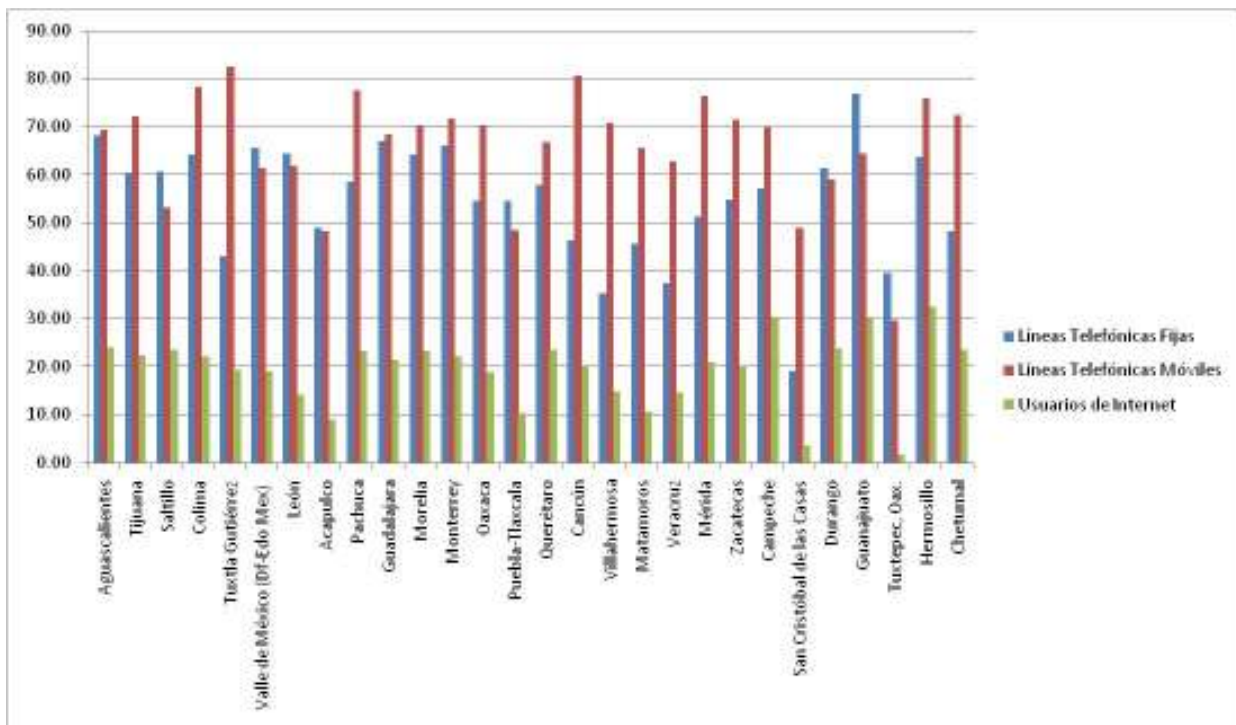
Para el este caso en particular se midió la variable como la eficiencia del acceso a tecnologías de información y las redes físicas de comunicación, variables que reflejan potencial en infraestructura de cada ciudad.

Los resultados de las ciudades en este subíndice presentan poca varianza, debido al alcance de las tecnologías de comunicación (telefonía e internet) que es bastante homogéneo entre las urbes del país. Las principales variables que diferencian a las ciudades son: infraestructura, la posición geográfica y la oferta de servicios, lo que hace que las ciudades sean un punto de atracción de inversiones y talento.

### Comentario:

Cabe señalar que sólo dos ciudades destacan por ser altamente competitivas en los rubros de telefonía fija y telefonía móvil: Guadalajara y Monterrey.

Por otro lado, la ciudad peor posicionada en este sector es Tuxtepec, en el Estado de Oaxaca, nuevamente una región poco competitiva por sus altos niveles de marginación. En general todas las ciudades de este análisis presentan carencias importantes en cuanto a infraestructura y usuarios en internet, dejándolas en desventaja de competitividad a nivel mundial en un mercado cada vez más globalizado. (Ver gráfica anexa).



### 3.5.6. SUBÍNDICE DE GOBIERNOS EFICIENTES.

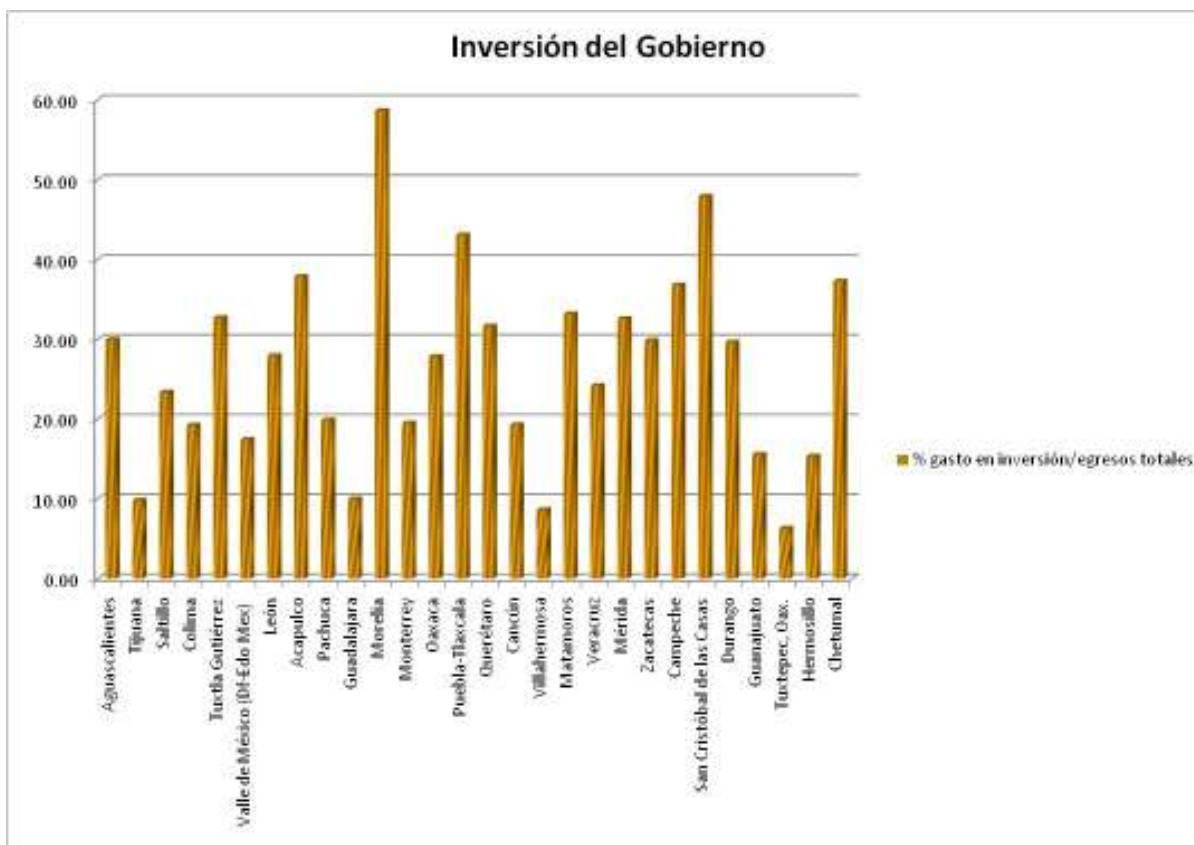
Este subíndice mide cómo afecta de manera directa o indirecta el desempeño del gobierno a los mercados, a través de: políticas específicas, regulación, o niveles de gasto. El subíndice busca medir el impacto de los gobiernos locales para promover la competitividad o, por el contrario, para limitarla por medio de ciertas barreras a la actividad económica.

#### Comentario:

El desempeño de las ciudades para este subíndice ubica a la gran mayoría de ellas en los dos niveles medios, con las restantes distribuidas principalmente en el nivel de competitividad adecuada.

La ciudad de Morelia por ejemplo, es la única que logra despegarse de las demás ciudades, al obtener un nivel de competitividad Alta. Esto, a pesar de que se encuentra rezagada en la percepción empresarial de promoción de la competencia y la inversión del gobierno local.

Por otro lado, las ciudades de Villahermosa, Guadalajara y Tijuana ocupan los últimos lugares en este subíndice, ya que presentan de manera sistemática los valores más bajos en la variable estudiada. (Ver gráfica anexa)



### **3.6. LAS REGIONES SOCIOECONÓMICAS DE MÉXICO.**

#### **3.6.1. LA POBLACION URBANA EN LAS REGIONES SOCIOECONOMICAS DEL PAIS.**

La división del espacio en regiones permite comprender la evolución y la desigual distribución de la población urbana y conocer las diferencias intra-regionales.

La distribución espacial de la población urbana cambia frecuentemente en respuesta a las diferentes influencias que la afectan. La región es un concepto útil para realizar un análisis Geodemográfico.

Las regiones socioeconómicas y las entidades que las integran son las siguientes:

1. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
2. Norte: Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.
3. Noreste: Nuevo León y Tamaulipas.
4. Centro Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán.
5. Centro Este: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
6. Oriente: Tabasco y Veracruz
7. Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo y Yucatán
8. Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca. (Ver mapa Regiones Socioeconómicas).

Entre las regiones hay grandes diferencias, tanto en lo que se refiere a su superficie como en el número de entidades que las integran; así como también en cuanto a la distribución y crecimiento de su población urbana, en la estructura de su población, en su grado de urbanización y en la concentración geográfica de su población urbana.

Contrario a lo que se pudiera suponer, la región Norte es la más extensa del país, ya que registra el 33.3% de toda la superficie, en ella vivían en 1970 tan sólo el 11.2% de la población urbana total y en el 2000 el 10.9%.

En contraste la región Centro Este una de las más pequeñas en superficie, por ocupar únicamente el 5% del territorio, vivían en 1970 el 43.1% de la población urbana total y en el 2000 38.8%. La desigual distribución de la población urbana en las diferentes regiones es más clara al comparar las situaciones particulares en cada una de ellas. Si se considera el mayor volumen de población urbana, son dos las regiones que sobresalen: la Centro Este y la Centro Occidente; de ellas es la región Centro Este la que ha estado en todo el periodo a la cabeza de las diferentes regiones<sup>12</sup>.

12. Instituto de Geografía de la UNAM. Datos Estadísticos. 1970-200.

# REGIONES SOCIOECONOMICAS DE MEXICO



En 1970 la región Centro Este contaba con 10.2 millones de habitantes, equivalentes al 43% de la población urbana total del país; en el 2000 a pesar de que duplicó su población urbana y alcanzó 25.3 millones, ésta redujo su porcentaje en relación con la población urbana total, ya que representó el 38.8%.

La región Centro Occidente venía en segunda posición en 1970 con 3.9 millones de habitantes equivalentes al 16.4% de la población urbana total. Para el 2000 aumentó su población 2.8 veces hasta alcanzar 11.0 millones de habitantes que representaron casi el 17% de la población urbana total, un porcentaje ligeramente mayor al registrado en 1970, hace 30 años<sup>13</sup>. (Ver mapa 1).

***“El hecho de que la población urbana de alguna región socioeconómica crezca y el número de sus ciudades aumente, no significa que la región sea considerada más urbanizada.”*** (Ver mapa 2).

Si se compara el crecimiento medio anual de la población urbana de las ocho regiones socioeconómicas con el de la población urbana total del país, que para el periodo 1970-2000 fue de 3.4%, se puede ver según datos del INEGI que hay cinco regiones cuyo crecimiento está muy por arriba del de la población urbana total, que son Península de Yucatán, la Sur, la Noroeste, la Oriente y la Centro Occidente.

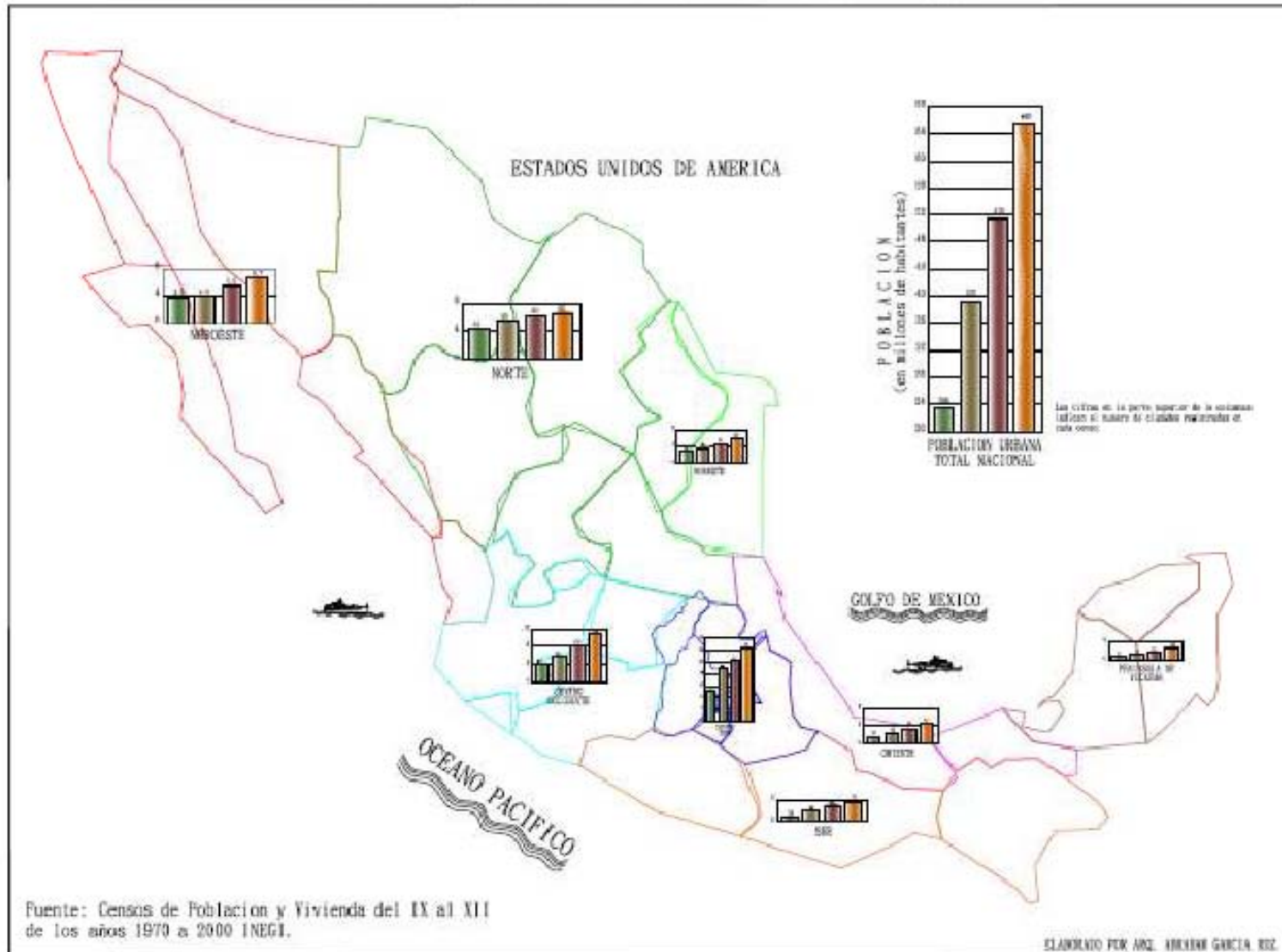
Destacan la Región de la Península de Yucatán y la Región Sur, ya que en ambas predominó la población rural en 1970 y, por tanto, son las que registraron menor población urbana al final del periodo, 2.1 y 3.5 millones de habitantes respectivamente.

Las tres regiones restantes: la Norte, la Noreste y la Centro Este, presentaron un crecimiento medio anual inferior al de la población urbana total; la última, en especial, registró el menor crecimiento, pero se significó por ser la región socioeconómica con el mayor porcentaje de población urbana en el 2000 en el 38.8% de la urbana total del país. Se debe mencionar de manera importante que en las ocho regiones socioeconómicas el mayor crecimiento medio anual urbano se registró en de 1970- 1980.

13. Todos los datos para la elaboración de los Mapas y las gráficas fueron tomados de la página de Internet del INEGI.

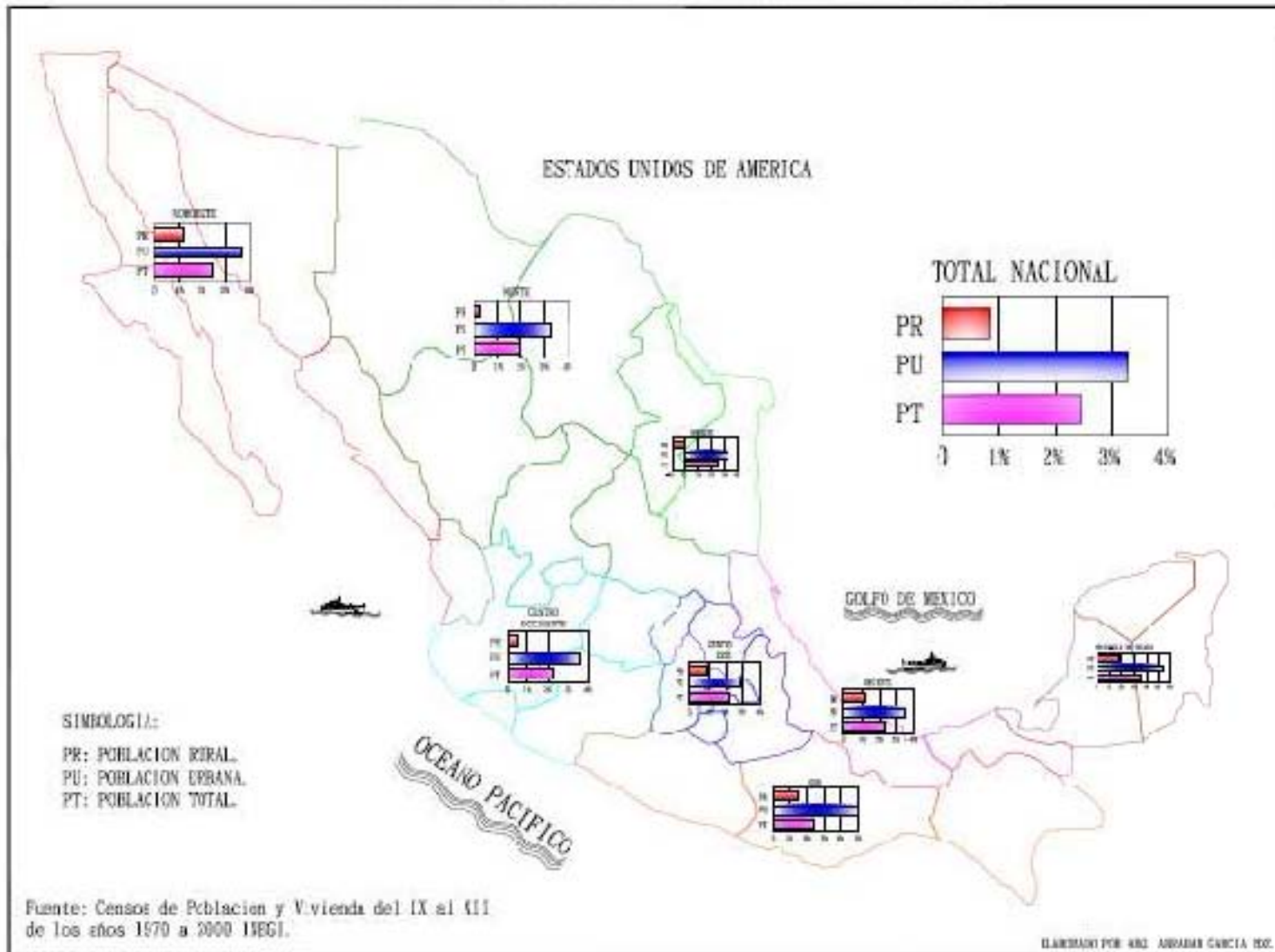


# POBLACION URBANA POR REGIONES SOCIOECONOMICAS DE 1970 A 2000.



MAPA 1.

## CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION RURAL, URBANA Y TOTAL DE 1970-2000.



MAPA 2.

### **3.6.2. GRADO DE URBANIZACION EN LAS REGIONES SOCIOECONOMICAS.**

La distribución y la evolución del grado de urbanización en México no es homogénea.

La población urbana puede estar diseminada en gran número de centros urbanos pequeños o, por el contrario, estar concentrada en unas cuantas ciudades de gran tamaño.

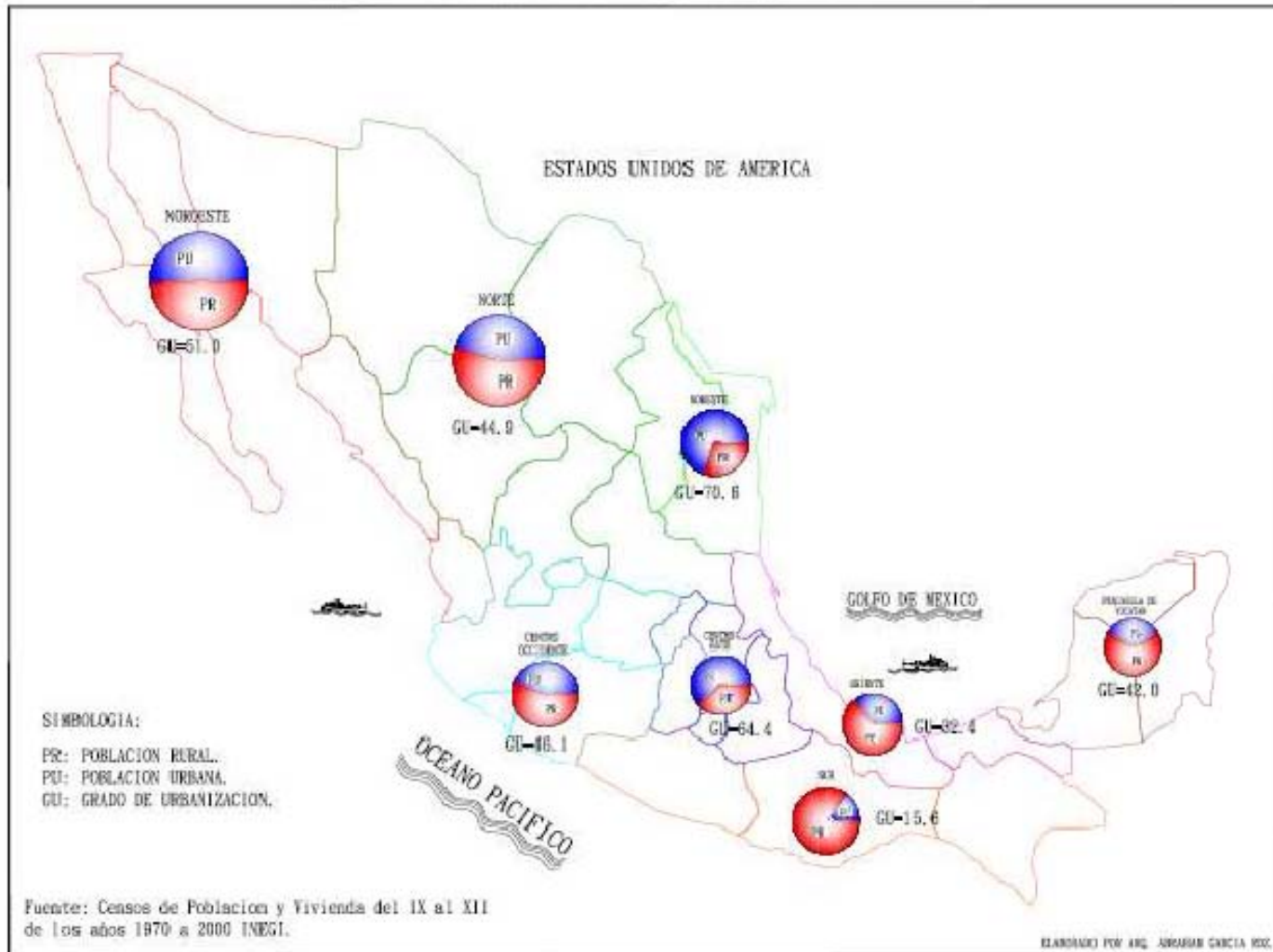
La evolución del grado de urbanización del país en el periodo 1970-2000 ha sido significativa, ya que registró un aumento, al pasar de 49.3% en 1970 hasta alcanzar el 67.0% en el 2000. Lo que transformó a México de un país rural al inicio del periodo a otro predominantemente urbano a fines del mismo.

Las ocho regiones socioeconómicas de México se encontraban tanto en 1970 como en el 2000 en diferentes procesos de urbanización. A inicios del periodo cinco de las regiones: La Región Norte, La Región Centro Occidente, La Región Oriente, La Región Península de Yucatán y La Región Sur, estaban en un estado incipiente en el proceso de urbanización, ya que la población rural superaba a la población urbana. Las tres restantes: La Región Noroeste, La Región Noreste y La Región Centro Este, se significaron por un proceso de urbanización más desarrollado, que se caracterizó porque en esas tres regiones la población urbana superó a la rural. (Ver mapa 3).

Un cambio notable se presentó en el 2000, en el cual sólo dos de las regiones, la Región Oriente y la Región Sur, continuaron con una población rural superior a la urbana; la Región Sur presentó, tanto en 1970 como en el 2000, el grado de urbanización más bajo en el país. En las seis regiones restantes hubo un claro predominio de la población urbana. Destacaron por tener un grado de urbanización superior a la del país las cinco regiones siguientes: Noreste, Centro Este, Noroeste, Norte y Centro Occidente, que en el 2000 fue de 67.0%. (Ver mapa 4).

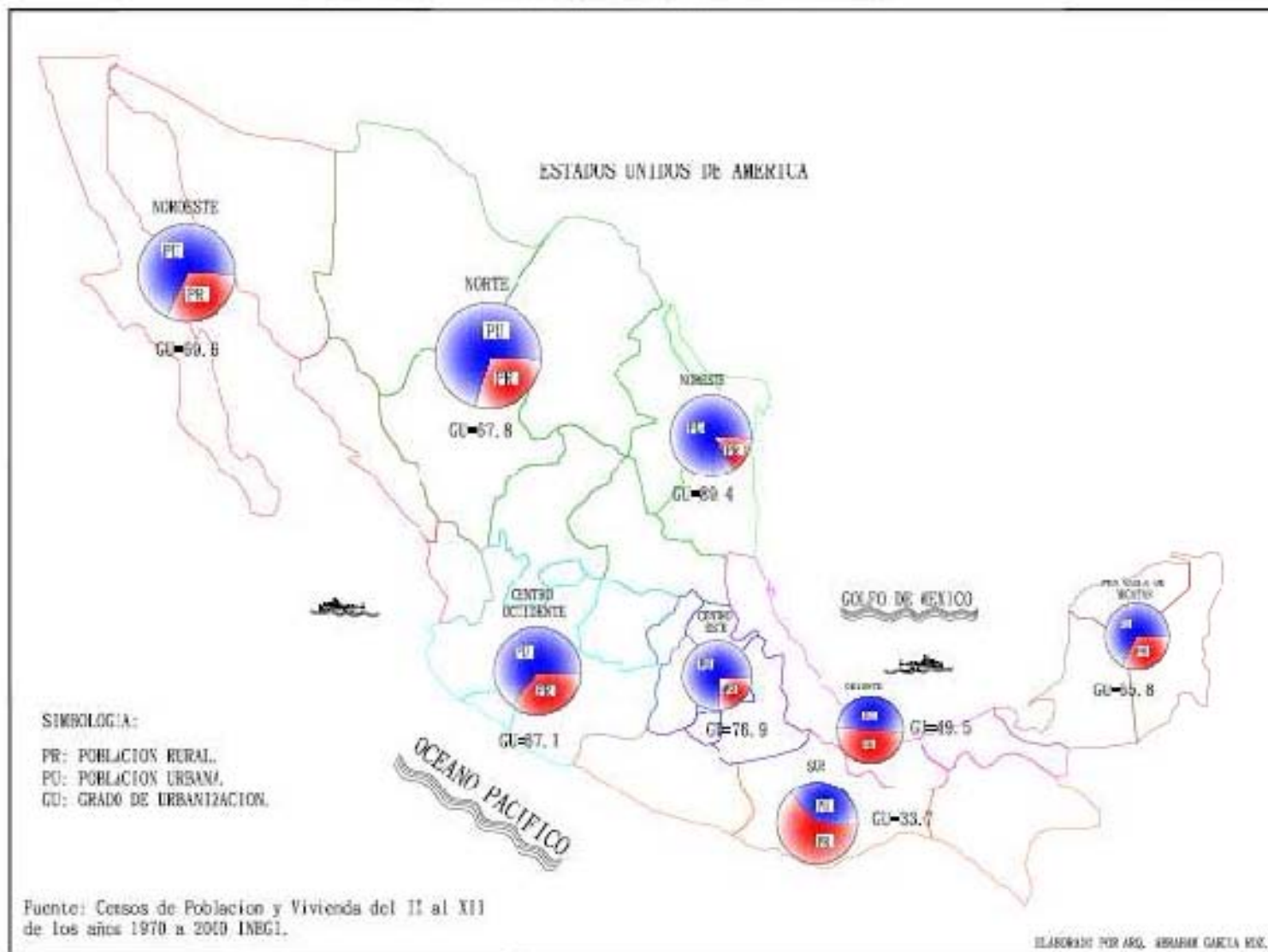
***“Este enorme crecimiento demográfico urbano guarda gran relación con la evolución económica del país, caracterizado por un lento desarrollo de la agricultura, incapaz de sostener a la población del campo mexicano, que se ve obligada a emigrar a las áreas urbanas del país o del extranjero.”***

## GRADO DE URBANIZACION POR REGIONES SOCIOECONOMICAS 1970



MAPA 3.

## GRADO DE URBANIZACION POR REGIONES SOCIOECONOMICAS 2000.



MAPA 4.

### **3.6.3. POBLACION URBANA POR TAMAÑO DE CIUDADES.**

Un hecho que nos ayuda conocer al detalle la desigual distribución del fenómeno urbano en el país, es el estudio de la distribución de la población urbana en el espacio, especialmente la posición de las ciudades jerarquizadas por tamaños en las diferentes regiones socioeconómicas del país.

El desarrollo de las regiones está basado en una red de centros urbanos jerarquizados, cada uno de los cuales reina sobre su propia zona de influencia.

El análisis de estos centros permite conocer cómo estaban distribuidas las ciudades en cada una de las regiones socioeconómicas según el tamaño de sus diferentes localidades y cómo ha cambiado esta distribución a lo largo de 30 años. (Ver mapa 5 y 6).

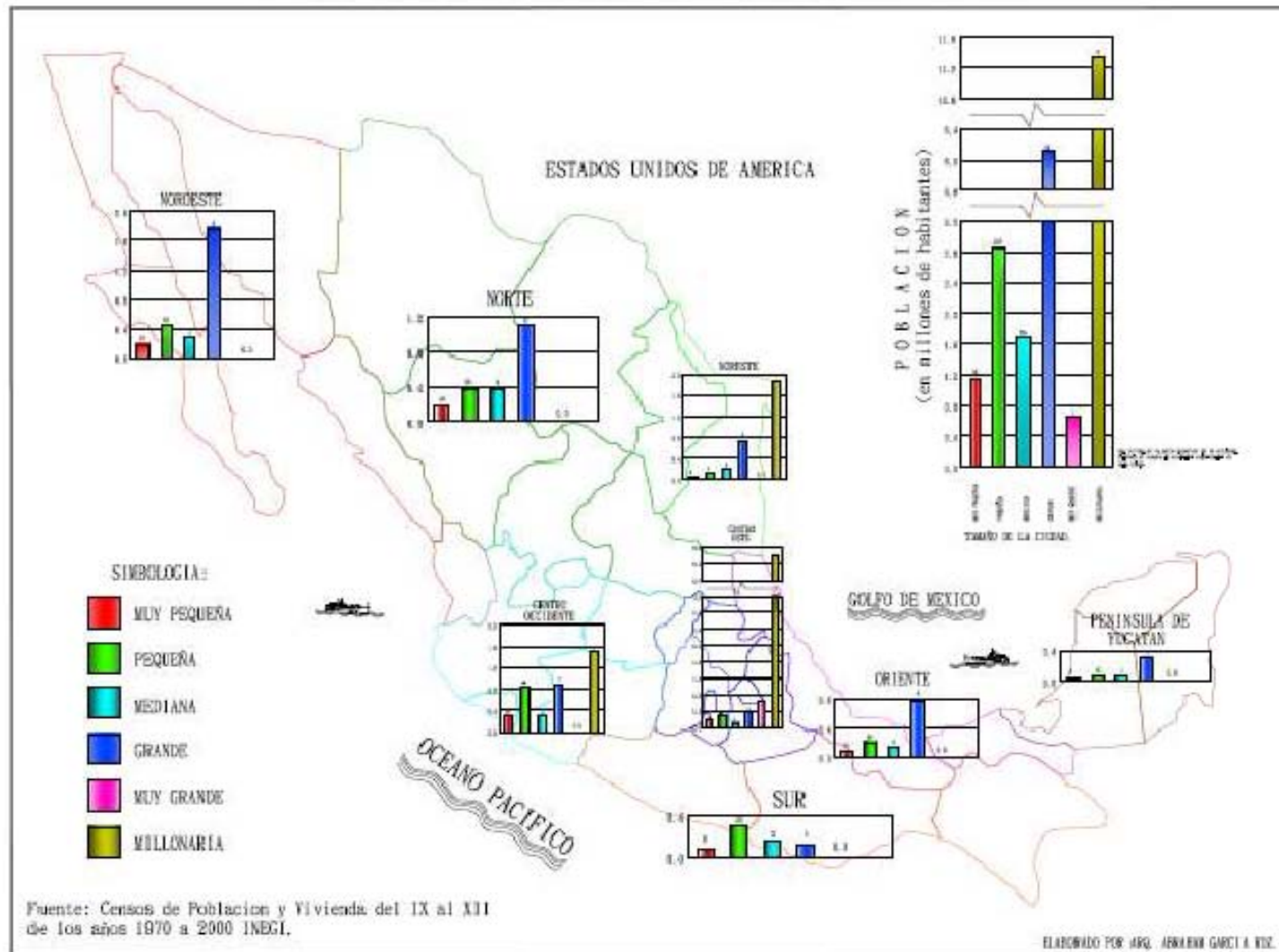
Al registrar el número total de ciudades en el país en 1970 se encontró que eran 268, las que para el 2000 aumentaron más del doble, llegando a 566 localidades. La región integrada con mayor número de ciudades fue la Centro Occidente que en 1970 registró 67 y para el 2000 se duplicó a 138.

En 1970 el segundo lugar por el número de localidades urbanas que contenía, lo ocupó la región Norte con 44 ciudades; en el 2000 se registró un cambio ocupando el segundo lugar la región Centro Este con 110 ciudades. (Ver mapa 7 y 8).

En 1970 sólo estaban registradas tres ciudades importantes situadas en las regiones socioeconómicas Centro Este, Centro Occidente y Noreste; en la región Centro Este se encontraba situada la ZM de la Ciudad de México, la más importante por su tamaño y por ser la capital del país; en la Región Centro Occidente está la ZM de Guadalajara, y en Región Noreste la ZM de Monterrey. La población de las tres ciudades sumaba 11.3 millones, lo que equivalía al 47.5% de la población urbana total del país. En las cinco regiones restantes no había ciudades de gran importancia.

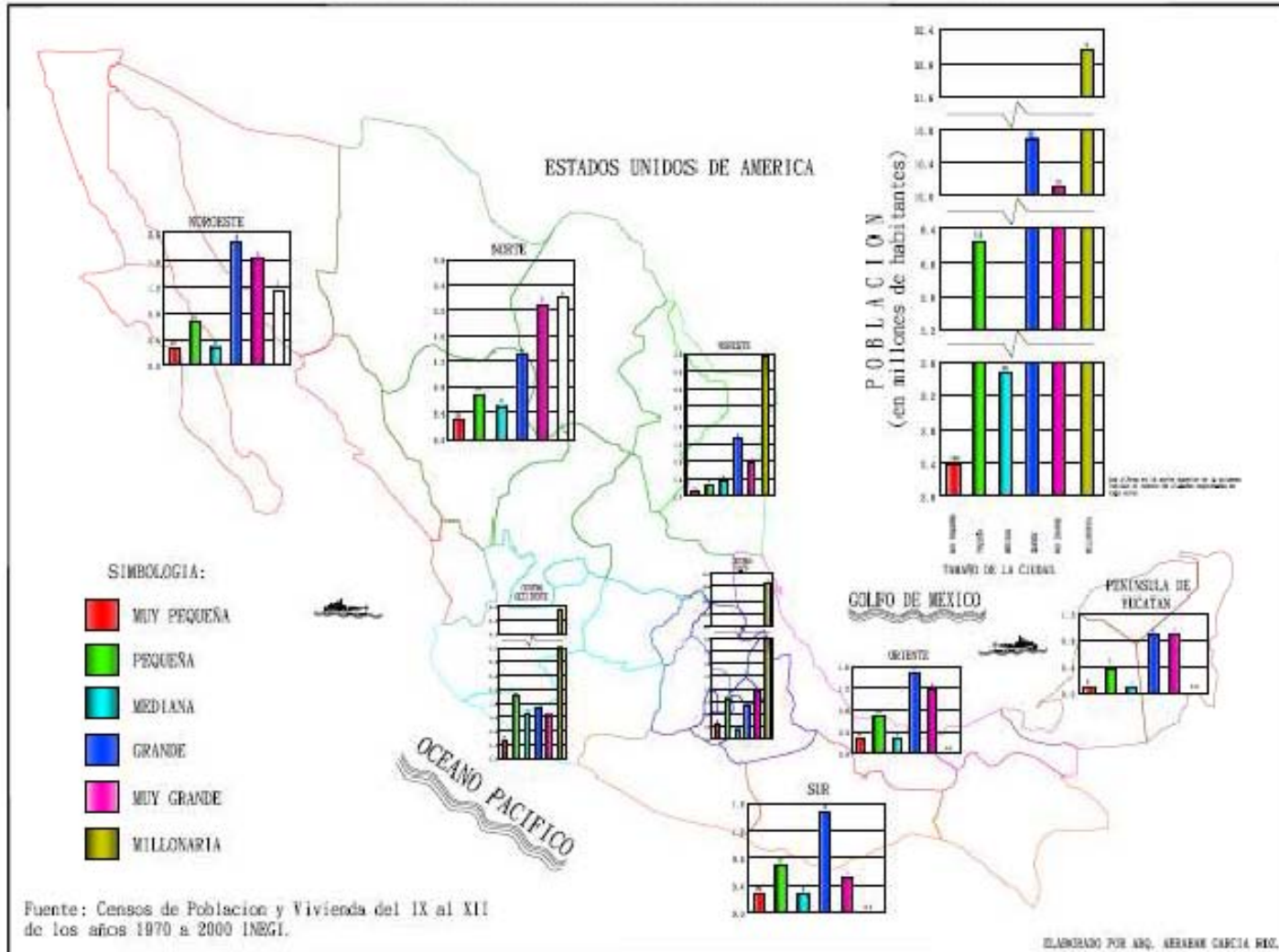
Transcurrieron 30 años para que en el 2000 aumentaran a nueve las ciudades importantes. De estas nueve ciudades, tres se encontraban localizadas en la región Centro Este que son la ZM de la Ciudad de México, Puebla y Toluca; dos más en la región Centro Occidente la ZM de Guadalajara y León; una en la región Noreste que sigue siendo la ZM de Monterrey, dos en la Norte CD. Juárez y Torreón; y una en la Noroeste, Tijuana.

## POBLACION URBANA POR TAMAÑO DE CIUDAD Y POR REGIONES SOCIOECONOMICAS EN 1970.



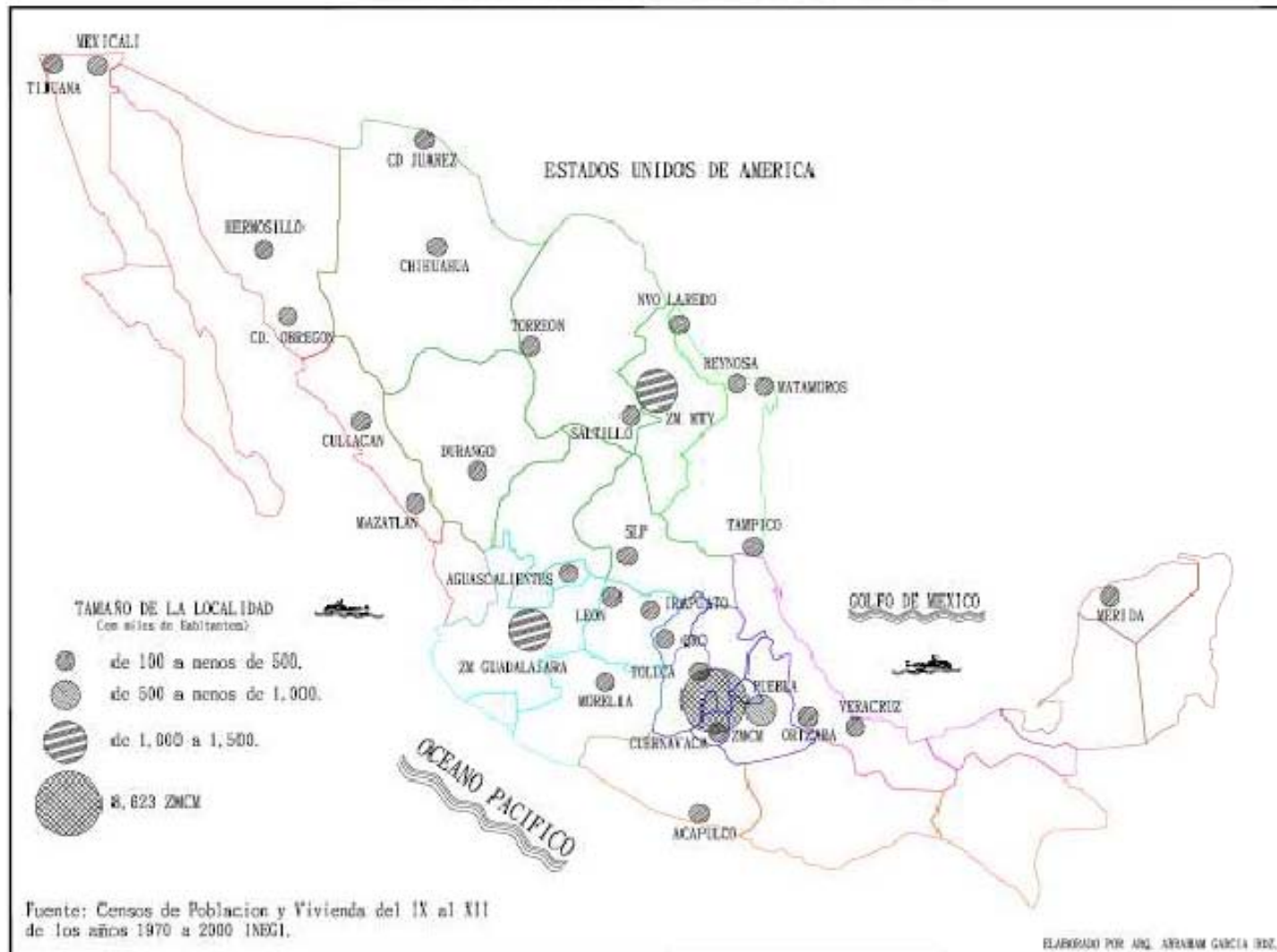
MAPA 5.

## POBLACION URBANA POR TAMAÑO DE CIUDAD Y POR REGIONES SOCIOECONOMICAS EN 2000.

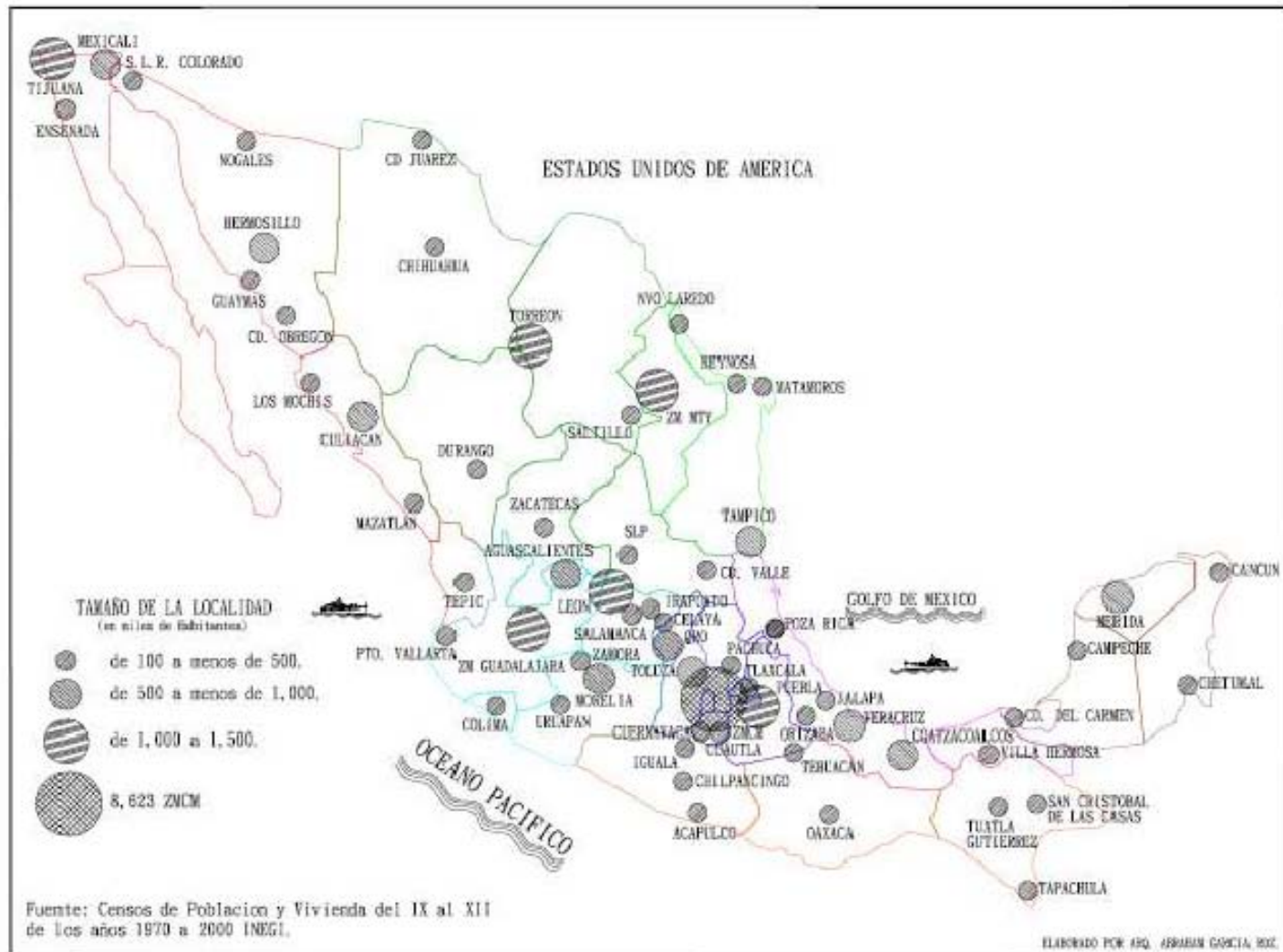




## CIUDADES MAYORES DE 100 MIL HABITANTES POR REGIONES SOCIOECONOMICAS 1970.



## CIUDADES MAYORES DE 100 MIL HABITANTES POR REGIONES SOCIOECONOMICAS 2000.



MAPA 8.

La población de estas nueve ciudades sumaba 32.2 millones y equivalía al 49.4% de la población urbana total a fines del periodo.

La evolución de las ciudades grandes, de 100 mil a menos de 500 mil habitantes, se presentó de la manera siguiente:

En 1970 existían 30 ciudades de este tamaño distribuidas en todas las regiones, variando su número en cada una. Las dos regiones que contenían el mayor número de ciudades fueron: La Región Norte y La Región Noroeste, con seis ciudades de ese tamaño, cada una. La población total de ciudades grandes en 1970 sumaba 6 millones de habitantes y representaba una cuarta parte de la población urbana total.

Para el 2000 se registraron 45 ciudades de ese tamaño, su población aumentó a 10.8 millones de habitantes; no obstante en valores relativos se redujo al 16.5%; las ciudades se encontraban localizadas en todas las regiones, destacando por su mayor número la Noroeste con nueve y la Centro Occidente con siete.

El otro grupo formado por los tres niveles más bajos de la jerarquía establecida estuvo integrado en 1970 por 235 localidades urbanas, repartidas en 26 ciudades medianas, 114 pequeñas y 95 muy pequeñas, su población sumó 5.8 millones.

En el 2000 aumentaron las ciudades a 497, más del doble, distribuidas en 48 ciudades medianas, 245 pequeñas y 194 muy pequeñas, su población sumó 12.2 millones.

En 1970 sólo la región Sur destacó por presentar un claro predominio de su población urbana 78.5%, que vive en este tamaño de ciudades. En otras cuatro regiones, aunque no predominó la población que vive en ciudades menores de 100 mil habitantes, su proporción alcanzó porcentajes significativos variando entre 47.6% y 38.3%, estas regiones fueron: la Región Oriente, la Región Península de Yucatán, la Región Noroeste y la Región Centro Occidente.

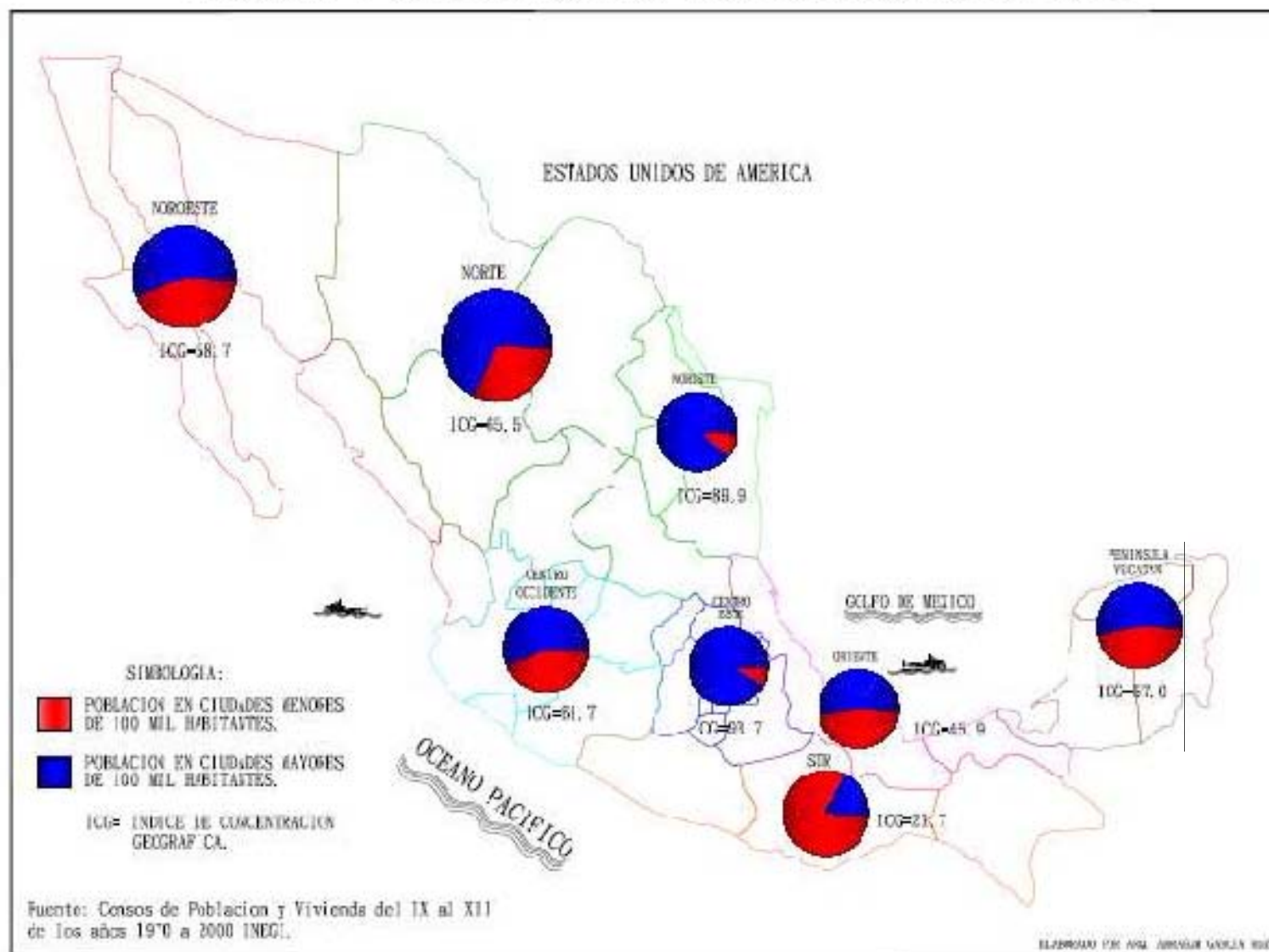
**“Para el 2000 las ocho regiones socioeconómicas se caracterizaron por tener la mayor parte de su población urbana viviendo en ciudades de grandes dimensiones.”**

La distribución de la población urbana de una región puede presentar dos modalidades muy diferentes:

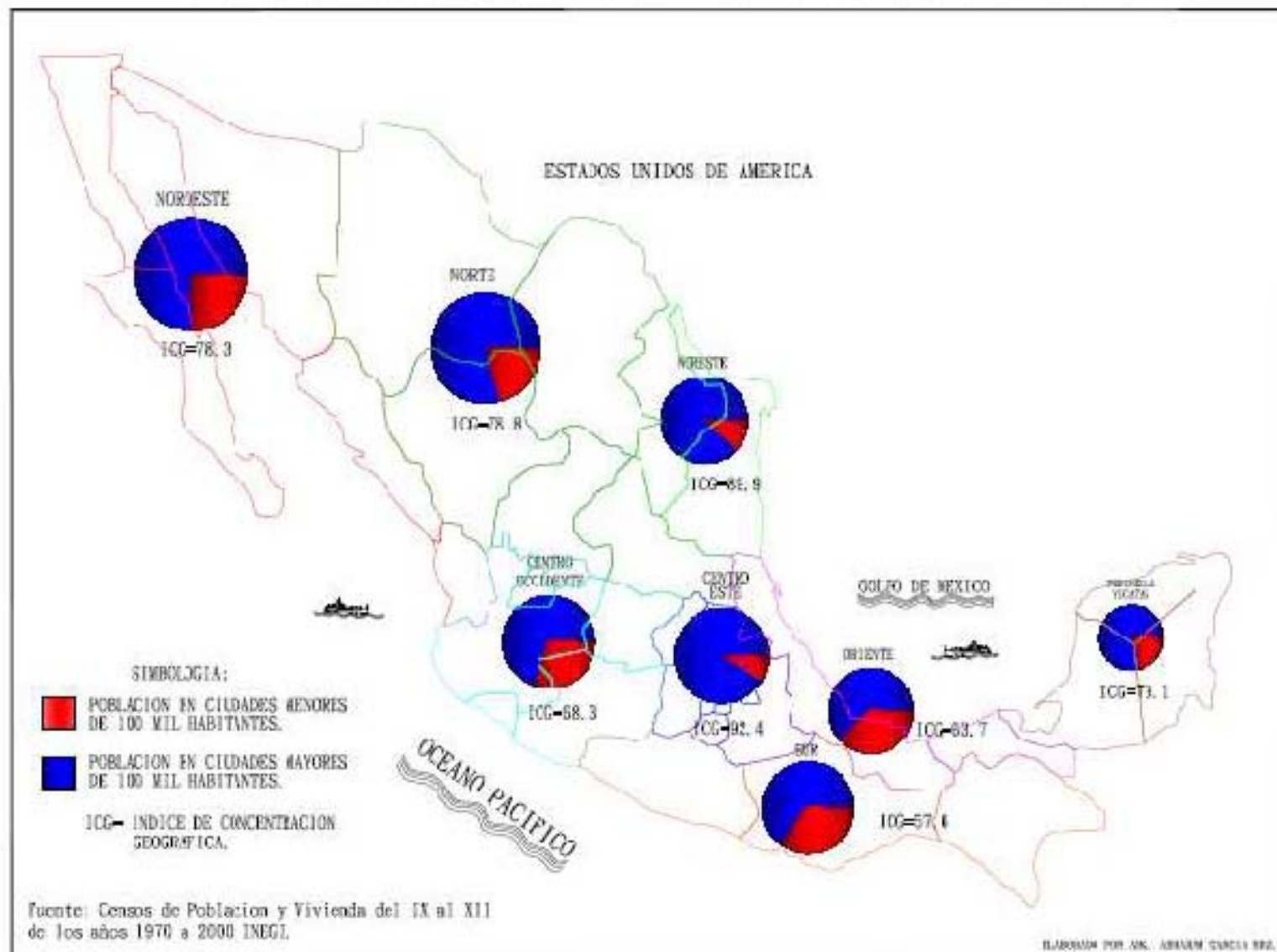
- Predominar en ella la población urbana concentrada en ciudades de grandes dimensiones (ciudades de 100 mil y más habitantes), o por el contrario,
- Predominar la población urbana diseminada en gran número de centros urbanos medianos, pequeños y muy pequeños (ciudades menores de 100 mil habitantes).

Un incremento del índice de concentración geográfica (ICG) de la población implica un aumento en la población urbana en aglomeraciones de grandes dimensiones; como se puede observar (ver mapas 9 y 10) las ocho regiones socioeconómicas presentan una clara tendencia al aumento del índice de concentración geográfica de la población en los últimos 30 años (1970-2000), con excepción de la centro este que registro un ligero descenso en el índice, lo que no significa que su población haya disminuido, sino por el contrario, en esta región aumento notablemente de pasar en 1970 de 9.6 millones a el 2000 con un índice de concentración geográfica de 93.7%.

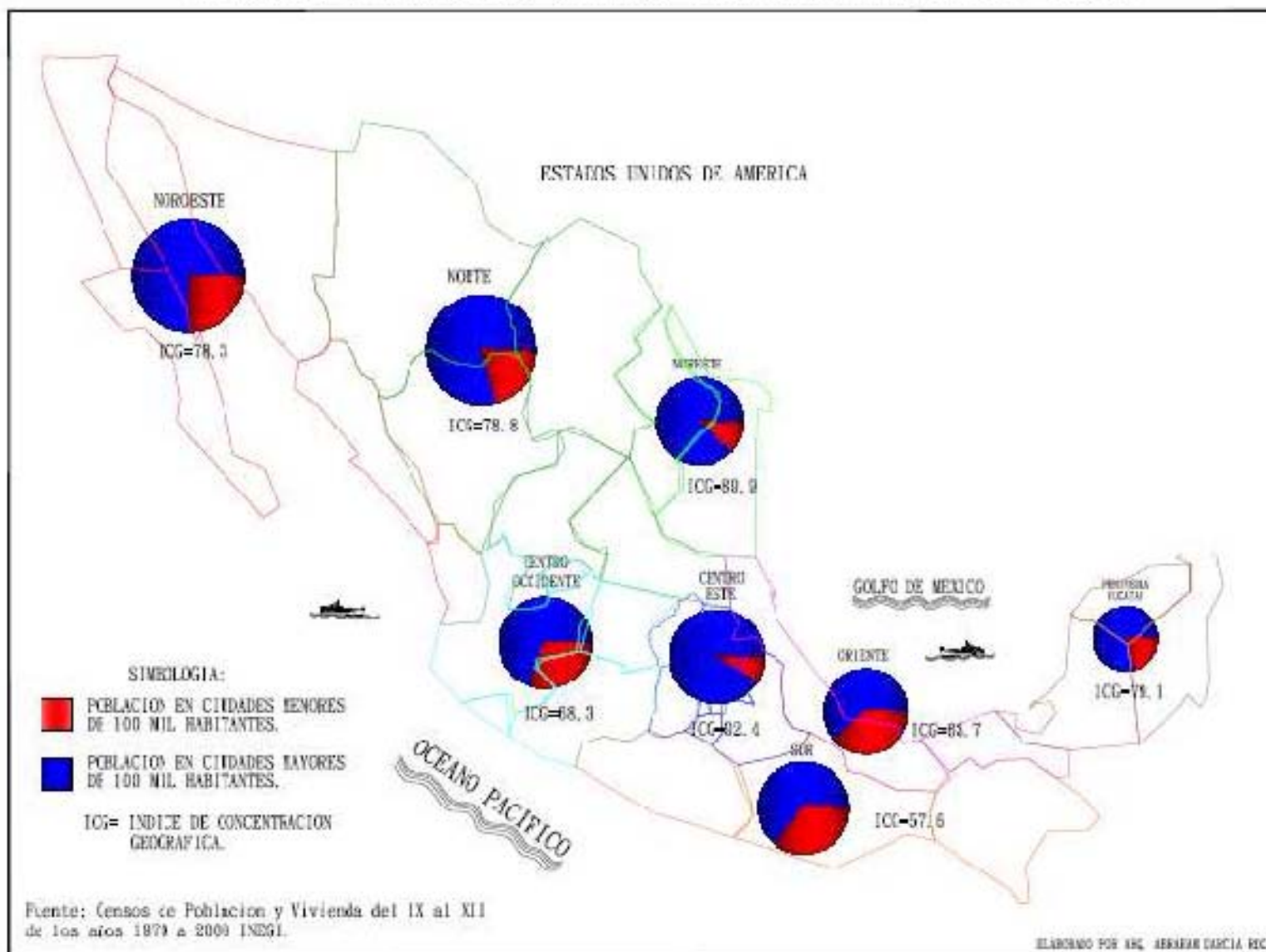
## INDICE DE CONCENTRACION GEOGRAFICA Y POBLACION URBANA EN CIUDADES MAYORES Y MENORES DE 100 MIL HABITANTES EN 1970.



## INDICE DE CONCENTRACION GEOGRAFICA Y POBLACION URBANA EN CIUDADES MAYORES Y MENORES DE 100 MIL HABITANTES EN 1970.



## INDICE DE CONCENTRACION GEOGRAFICA Y POBLACION URBANA EN CIUDADES MAYORES Y MENORES DE 100 MIL HABITANTES EN 2000.



MAPA 9.

MAPA 8.

## **RESUMEN DEL CAPITULO**

*Hoy en día, la mayoría de los habitantes del territorio vive en un medio aglomerado urbano. La Transformación económica de las regiones en México mediante los procesos de las aglomeraciones urbanas tiene lugar en un mundo de globalización, donde la distancia, la migración y las relaciones comerciales, culturales y sociales son determinantes importantes del crecimiento económico regional.*

*Las transformaciones urbanas en el ámbito económico y social, debido al saldo migratorio de las regiones tienen un impacto inmediato sobre el crecimiento económico urbano y sobre las zonas de ordenamiento y de planeamiento urbano y regional en México.*

*La geografía regional está experimentando una tendencia al alza que se debe, entre otras razones, al estudio de variables espacios temporales. Cabe mencionar como un punto importante que, actualmente en los procesos de ordenación del territorio se ha incorporado la problemática medioambiental así como el desarrollo sustentable de carácter endógeno que permia conocer y explotar el potencial de cada región, teniendo como finalidad impulsar un desarrollo que con el tiempo logre poner en igualdad de circunstancias y competitividad a las regiones del sur y sureste, con las del centro y norte del país.*

*Para lograr la meta, el Gobierno Federal a puesto en marcha diferentes programas y planes como: el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias, que busca contribuir a la reducción de las desigualdades municipales y regionales a través de una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación o rezago social del país o las zonas, que presenten alta concentración de personas en condición de pobreza, buscando la corresponsabilidad de la población en los tres órdenes de gobierno.*

*Otro ejemplo de impulso al Desarrollo Regional es la propuesto del Gobierno Federal del Plan Puebla Panamá, que pretende ser un instrumento de cooperación e integración que coordina esfuerzos y acciones entre los nueve Estados del sur, sureste de México, Centroamérica y Colombia, para promover el Desarrollo Integral y Sustentable de la Región Mesoamericana.*



### CAPITULO III.

## “LAS 3 MODALIDADES DE LOS DESARROLLOS URBANOS INTEGRALES SUSTENTABLES DUIS.”

#### **4.1. LAS DUIS AL INTERIOR DE LAS CIUDADES.**

##### **4.1.1. LOS POLIGONOS DE ACTUACION.**

El desarrollo urbano se ha caracterizado por el crecimiento anárquico de las ciudades, dificultado la planeación tanto para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios como para la edificación de vivienda, elementos necesarios para la atención de los requerimientos de la población.

Debido a lo anterior se pretende impulsar la constitución de Desarrollos Urbanos Sustentables o Polígonos de Actuación al interior de las ciudades que actúen como un instrumento de nueva aplicación que tiene como finalidad la “constitución de reservas territoriales que incorporen suelos de diversos tipos de tenencia o aprovechar reservas ya conformadas para satisfacer la demanda generada por los procesos de urbanización de los centros de población del sistema urbano nacional, articulando en un solo esquema la disponibilidad y habilitación de suelo, con las acciones de desarrollo inmobiliario.”<sup>14</sup>

Los Polígonos de Actuación serán convenidos con los Gobiernos Locales, organismos públicos y los sectores social y privado, con la intención de crear sinergias con la aportación de todos los actores, para asegurar la constitución de la reserva territorial, su urbanización e integración al mercado inmobiliario de la localidad. El objetivo principal de este tipo de DUIS, es inducir un desarrollo urbano ordenado y dotar de suelo a los programas de vivienda promovidos por la CONAFOVI.

Existe un Programa Federal denominado “Programa Suelo-Reserva Territorial” y tiene sus bases en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT). Este programa tiene por objetivo general, establecer dentro de un marco institucional, políticas que fomenten la constitución o integración de oferta de reservas territoriales, la elaboración de proyectos integrales de desarrollo urbano inmobiliario (DUIS) y la promoción y financiamiento de obras de cabecera e infraestructura para evitar la formación de asentamientos irregulares y establecer las instancias de coordinación y participación para orientar el crecimiento de los centros de población contemplados en el sistema urbano nacional.

Para lograrlo se pretende integrar oferta de suelo apto para el aprovechamiento inmobiliario como soporte material para la expansión de los centros de población y ocupación de vacíos intraurbanos, satisfaciendo los

14. SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. 2006.

requerimientos para la vivienda y el desarrollo urbano. Los principios del programa son:

1. Hacer un inventario del suelo urbano que nos permita identificar predios intraurbanos susceptibles de incorporación. En los procesos relativos a la utilización, acceso, apropiación y aprovechamiento del suelo y la constitución de reservas territoriales. Es importante la aplicación, cumplimiento y observancia de los marcos jurídicos vigentes en la materia.
2. Contar con el suelo suficiente que garantice el necesario para uso urbano y habitacional, propiciando así el crecimiento ordenado de las ciudades del país.
3. Facilitar la incorporación de los sectores marginados de la sociedad en la dinámica de desarrollo urbano de las ciudades, a través de la provisión y acceso oportuno al suelo, que otorgue las garantías legales que le permitan su acceso al crédito.
4. Incidir sobre el mercado de suelo con una oferta constante a largo plazo para garantizar un desarrollo sostenido de la actividad inmobiliaria.
5. Inducir la urbanización de suelos públicos para contar con un banco de suelo y garantizar contar con reservas ante incrementos coyunturales de la demanda.
6. Inducir la cooperación de los propietarios de suelo para el desarrollo de grandes actuaciones inmobiliarias.

Política PNDU-OT	Principios de Actuación	Programa Suelo Reserva Territorial	Fondo	Subdivisión del Fondo	Proyectos Estratégicos	Operación y presupuesto
Suelo y Reserva Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de Inventario</li> <li>• Programación</li> <li>• Financiamiento</li> <li>• Polígonos de Actuación Concertada</li> <li>• Incidir sobre el mercado de suelo</li> <li>• Inducir urbanización en suelos públicos</li> <li>• Inducir cooperación propietarios suelo</li> </ul>	En zonas de expansión	Fondo Suelo Reserva Territorial	Subsidio	1. Expropiaciones 2. Fraccionamientos Habitacionales con Urbanización Programada	Agencias de Desarrollo Habitat
		En vacíos intraurbanos		Financiamiento	1. Constitución de Reservas Territoriales 2. Sociedades Inmobiliarias del sector social 3. Obras de Cabecera 4. Urbanización de predios y fraccionamientos para ofertar productos inmobiliarios 5. Polígonos de Actuación Concertada	Recursos Federales, Estatales y Municipales  Participaciones Iniciativa Privada y Sector Social  Contra-partidas Beneficiarios

El Sistema Urbano Nacional (SUN) está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas, el 0.4% del territorio nacional. En esta pequeña proporción del territorio se produce poco más del 80% del PIB y se asienta el 66% de la población 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, su funcionalidad y, en gran medida, su eficiencia operativa<sup>15</sup>.

La transición demográfica por la que atraviesa el país se reflejará en un acelerado crecimiento del número de hogares, mayor al ritmo de crecimiento de la población. 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 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 la dotación de infraestructura en ellos resulta dos o tres veces más costosa.

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.

Mientras que en los centros de población en el ámbito rural la vivienda enfrenta un problema de infraestructura y accesibilidad, en los centros de población 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, desde los años setenta, los mecanismos alternativos para el grupo no atendido por el sector formal de la construcción de vivienda.

Por otra parte, el abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de suburbanización, y su consecuente deterioro, provocan un desequilibrio para las finanzas municipales al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte. Esto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros urbanos mediante la aplicación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobre todo cuando se imponen límites a la densidad por las características físicas o de infraestructura de la zona.

15. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

Atender la demanda derivada del hacinamiento y de la ocupación irregular del suelo requerirá de 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 mil hectáreas adicionales destinadas a vivienda para grupos de mayores ingresos, al comercio y a los servicios vecinales, con lo que el requerimiento total por estos conceptos suma cerca de 18, 500 hectáreas.



## **4.2. LAS DUIS EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES.**

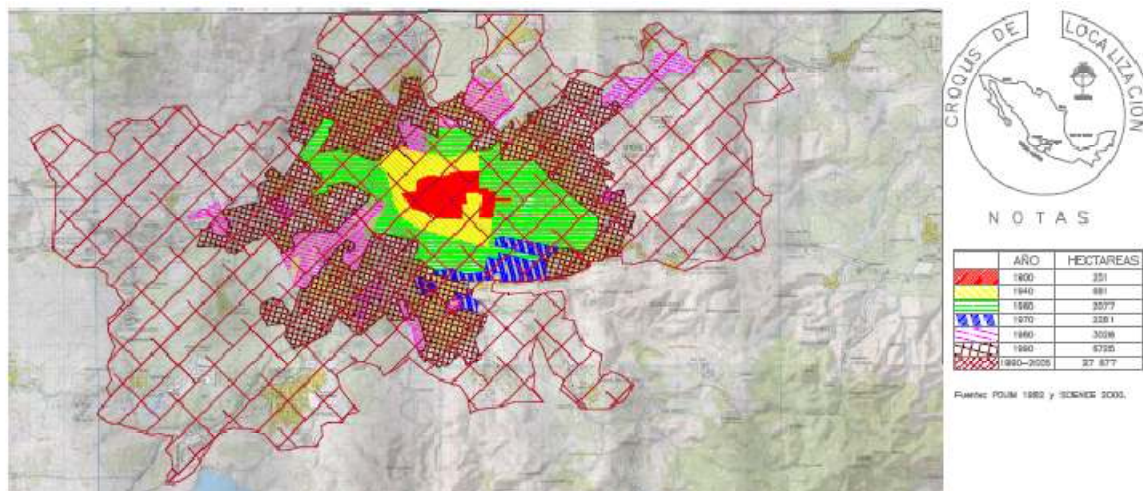
### **4.2.1. EL PROBLEMA DE LA CONURBACION DE LAS CIUDADES.**

La proliferación de los nuevos territorios de la ciudad dispersa contribuye a la difusión del fenómeno de la urbanización del campo. A raíz de ello se producen cambios territoriales muy significativos, pues las áreas urbanas cada vez se expanden sobre territorios más amplios al tiempo que las áreas rurales tradicionales se contraen en los espacios de montaña o en aquellos menos propicios para el asentamiento humano intensivo<sup>16</sup>. Este vivo ejemplo de la absorción de áreas rurales y de cultivo a grandes áreas urbanas desarrolladas por la ambición de unos cuantos Desarrolladores con el pretexto de que en México existe un déficit de vivienda, como un ejemplo podemos ver Municipio de Morelia, Michoacán (ver plano 1). Trayendo como consecuencia caos en las cabeceras

16. Ferras Sexto, Carlos., La Urbanización del campo y las desconcentración urbana. Universidad de Santiago de Compostela.

municipales, poco desarrollo económico, desorden en el territorio, usos de suelo mixto y baja calidad de vida en los habitantes de los nuevos desarrollos.

*“El desarrollo de la ciudad compacta industrial sobre el campo circundante era considerado por el Prof. Manuel de Terán “como la forma más radical de transformación del paisaje natural” (ver Gómez Mendoza 1977, pág. 8), desarrollo que se extendía sobre las tierras de cultivo sin valorar su calidad y aprovechamiento. Gómez Mendoza, (1977).”*



*Expansión del área urbana de la Ciudad de Morelia, sobre terrenos rurales y de siembra.*



Los procesos de reestructuración industrial de las áreas metropolitanas en México, expulsan población y actividades económicas hacia la periferia urbana y hacia las ciudades medias. 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 suelo implica, en muchos casos, el rompimiento del orden jurídico, ecológico y administrativo, con fuertes costos para la sociedad.



Elaborado por SEDESOL.

El 51% del suelo del país corresponde a propiedad ejidal y comunal, mientras que dos terceras partes de la tierra que circunda a los polígonos urbanos es de propiedad social. Lo anterior significa que las ciudades han enfrentado -y enfrentan todavía- un rígido acordonamiento regulatorio a su expansión. En este contexto, la expansión de las ciudades se ha verificado, en gran medida, mediante la ocupación irregular del suelo, ya sea de asentamientos populares o de otro tipo<sup>17</sup>.

17. SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.



En la actualidad, las reservas propiedad de los gobiernos estatales y municipales así como de los organismos de vivienda que se podrían aplicar para atender la demanda de vivienda tipo básica y social suman 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; es aquí donde el papel de los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables, deben, en base a una buena política y estrategia Federal, Estatal y Municipal de Ordenación del Territorio satisfacer las necesidades de vivienda, infraestructura y equipamiento de una región, sin que esto necesariamente desequilibre el desarrollo existente.

En contraste, en Baja California, D.F., Hidalgo Jalisco, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz la reserva no es suficiente para atender los requerimientos de los próximos años. Esto genera como consecuencia hacinamiento en el territorio, generando por ejemplo, desequilibrio en los rubros de infraestructura y equipamiento de la región, ya que al no planearse el crecimiento ordenado de la ciudad o municipio mediante nuevos Desarrollos Urbanos Sustentables, únicamente se generan Desarrollos de Unidades Habitacionales que en nada resuelven el problema de vivienda, si no que por el contrario generan conurbación creando problemas como escases de agua, inseguridad, falta de oportunidades, vialidades existentes saturadas, deterioro en el transporte público, desequilibrios ecológicos y baja calidad de vida.

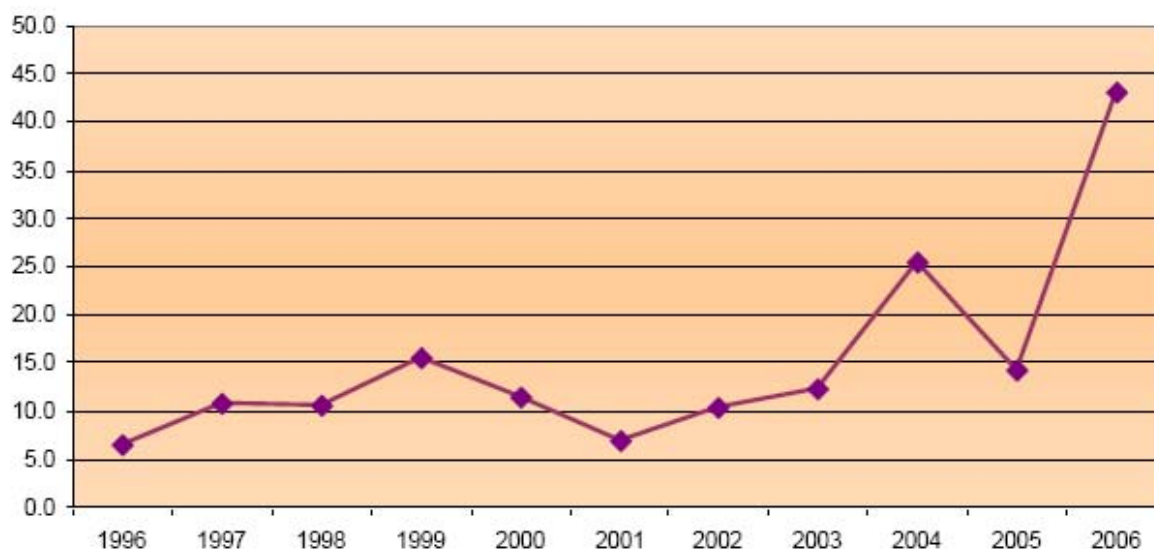
Las ciudades están ligadas en redes funcionales; los cambios que se producen en una ciudad afectan al conjunto de ellas. La falta de instancias regionales de coordinación ha limitado las alternativas urbanas del crecimiento y no se cuenta con los mecanismos para evaluar las posibilidades de desarrollo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

Lo anterior se puede ilustrar con un ejemplo sumamente simple. Cuando un promotor solicita una licencia para desarrollar un fraccionamiento y se encuentra con las exigencias de la normatividad del plan del centro de población de dicha ciudad, inmediatamente encuentra la posibilidad de realizar el mismo desarrollo en el municipio vecino, donde obtiene la licencia sin necesidad de hacer los mismos gastos, a cambio de contribuciones menores a la comunidad.

## Algunos resultados del “Estudio de la integración Urbana y social en la expansión reciente de las Ciudades en México 1996-2006” UAM-SEDESOL

### UBICACIÓN DEL CONJUNTO

Promedio de distancias al centro urbano por año del conjunto



Elaborado por SEDESOL.

Dadas las dimensiones de esa área metropolitana, para muchos resultará indiferente comprar un lote o ir a trabajar al municipio vecino que hacerlo en el propio. Este tipo de distorsiones suelen presentarse en las áreas metropolitanas, sin necesidad de que las áreas urbanizadas estén unidas en forma “física” o “demográfica”.

Lo que se busca no es sólo una modificación del sistema de planes, se trata de cambiar las expectativas sobre la planeación como función pública. La planeación, como lo he mencionado anteriormente se concibe como un proceso de interacción cuyos resultados están siempre abiertos. Las regiones urbanas constituyen un referente territorial que tiene que ser reconocido e incorporado al sistema de planes de Ordenación del Territorio si se quiere que este refleje las grandes transformaciones territoriales que vive el país.

En la actualidad la concepción territorial supone centros de población relativamente autónomos entre sí, cada uno de ellos condicionado por el contexto territorial de su municipio. Las conurbaciones son la única “anomalía” que la ley reconoce respecto de dicha concepción. El territorio podría estar formado por **DUIS** que puedan ordenarse de manera independiente a través de sus respectivos planes de centros de población, en el contexto de la dinámica territorial ‘propia’ de su municipio. Los territorios intermedios serían simplemente espacios rurales que se comunican con los urbanos a través de caminos de diferentes categorías (de preferencia mediante un sistema de trenes), dejando también espacio para el cultivo y/o la reserva natural de la región.



Desgraciadamente en México sucede con mucha frecuencia que estos procesos en los que se intensifican las interacciones funcionales entre varios centros de población no se producen solamente hacia el interior de los centros de población dominantes, sino a lo largo de corredores que incluyen poblaciones de todos tamaños. Esta forma de desarrollo o crecimiento conurbado a parte de generar conflictos sociales, se realizan en espacios no urbanizados dentro de regiones compuestas por varios centros urbanos.

Todas ellas son obras que pueden tener un impacto económico y ambiental importante, el cual sólo puede ponderarse en la escala de la región en su conjunto, pero que están ubicadas en el área rural de un municipio cuya cabecera municipal quizá no tiene más de veinticinco mil habitantes y que muy probablemente carece de un programa de centro de población. Aún, si tal programa existiese, no es de esperarse que haya previsto algo que viene determinado por la dinámica de la región y no por las tendencias propias del centro de población.

#### **4.3 LAS DUIS PLANEADAS COMO CIUDADES SATELITE.**

##### **4.3.1. CASO DE ESTUDIO CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. MEX.**

La ciudad satélite se define como un punto de concentración alrededor de una ciudad ya existente, cuyo desarrollo independiente tiene limitantes definidos por el equilibrio en entre la ciudad antigua y el nuevo asentamiento<sup>18</sup>.

El éxito de la creación de ciudades nuevas reside en desarrollar conjuntamente la vivienda, las actividades productivas y los servicios urbanos siendo una estrategia la descentralización para descargar la presión de empleo y población del centro de una ciudad grande, esto ya ha sido comprobado en el caso de Londres. Allí fue instituida en 1947 una novedosa política nacional, concertada con el apoyo de ciertas regulaciones de desarrollo, y que llegó a ofrecer como resultado el desarrollo de 40 nuevas y expandidas ciudades.

Esta política tuvo un impacto sustancial sobre las características de crecimiento del área central de Londres, siendo particularmente efectiva en el sentido de que redujo las densidades residenciales y logró mejorar grandemente la calidad de vida para aquellos que habían residido en los sectores londinenses más pobres, así como en los sectores destruidos durante la Segunda Guerra Mundial.

El éxito relativo de estas nuevas ciudades satélites está directamente relacionado con su nivel de autosuficiencia, el cual, a su vez, depende del tiempo y el costo que, dentro de este escenario, adquieran los viajes diarios al trabajo, del nivel de los servicios prestados y del éxito de las políticas para atraer empleos a las nuevas ciudades. En este sentido, fue fundamental (al igual que para el desarrollo exitoso de cualquier ciudad satélite nueva) el elemento de una inversión

18. Camacho, Mario., Diccionario de Arquitectura y Urbanismo. Ed. Trillas.

continuada a lo largo de unos 20 años a partir del inicio del nuevo proyecto de ciudad. También fueron de suma importancia tanto las políticas sostenidas de descentralización (no partidistas), como el compromiso con una política de restricción de ciertos tipos de desarrollos competitivos en el corazón de Londres, mediante regulaciones sobre el uso del suelo.

Algunos intentos similares de planificación de ciudades satélites, tales como Ciudad Losada, satélite de Caracas en Venezuela, han fracasado debido a la ambivalencia gubernamental al apoyar la inversión en la ciudad nueva, mientras se imponían controles en la misma Caracas.

El potencial de éxito de la nueva ciudad satélite fue disminuido más aún por la implementación de una política gubernamental de restricción del desarrollo industrial en Caracas, pero que, en cambio, estimulaba este en otras ciudades como Maracaibo y Valencia, en lugar de hacerlo en la nueva ciudad.

De modo similar, Ciudad Satélite, en México, falló en su intento de impactar sobre la descentralización, porque estaba ubicada demasiado cerca del área central y, de hecho, terminó por convertirse en un suburbio. Esta situación es típica de muchos proyectos similares, como Ciudad Kennedy, cerca de Bogotá, concebidos y parcialmente implementados sin una comprensión real de los requisitos fundamentales para su éxito.

Las pocas ciudades que sobrevivieron son esencialmente comunidades suburbanas especializadas de clase media y alta: Columbia, en Maryland; Reston, en Virginia; The Woodlands y First Colony, en Texas; Irvine, en California, etc., las cuales, si bien proporcionan una alta calidad de vida, han tenido poco o ningún impacto en la descentralización de las grandes ciudades cercanas.

Recientemente el gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano anunció una estrategia de ordenamiento territorial en la entidad: Proyectar desarrollar seis ciudades “bicentenario” localizadas en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, en el norte; y, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, en el oriente.

Con lo anterior se pretende urbanizar una superficie urbanizada de 28,597 hectáreas donde se podrán desarrollar cerca de 245,800 nuevas viviendas. En esta iniciativa se contemplan proyectos urbanos de infraestructura y equipamiento estratégicos, así como vías de comunicación de carácter regional con el propósito de impulsar zonas de nuevo crecimiento alrededor de las áreas urbanas existentes.

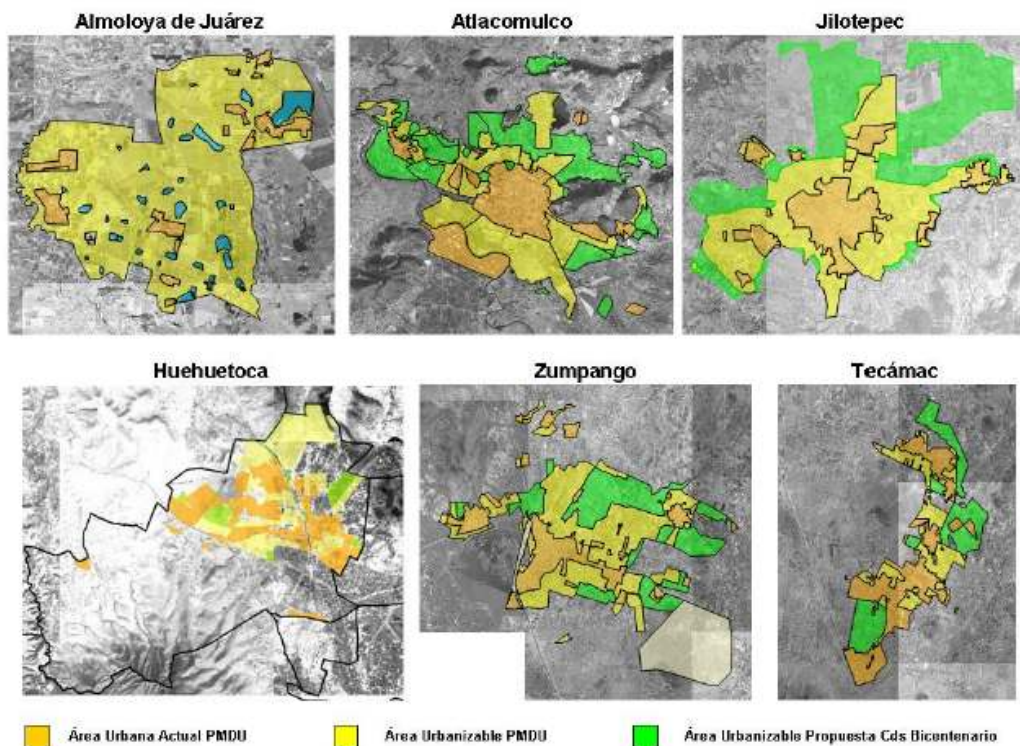
**Cuadro 1. Umbrales de crecimiento y desarrollo en las “Ciudades del Bicentenario”**

Municipio	Superficie urbanizable (Hectáreas)	Potencial de desarrollo (Viviendas)		Generación de empleos (Sector Secundario)
		Al 2010	Al 2020	
Almoloya de Juárez	4,518	37,800	58,600	69,700
Atlacomulco	2,788	24,200	38,400	15,300
Jilotepec	3,161	20,200	26,600	39,100
Huehuetoca	4,203	30,800	104,100	61,600
Tecámac	6,095	87,700	155,300	52,300
Zumpango	7,832	47,500	111,000	72,400
<b>Total</b>	<b>28,597</b>	<b>248,200</b>	<b>494,000</b>	<b>310,400</b>

Fuente: GEM, 2007: *Ciudades del Bicentenario*, Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del Estado de México, IV Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México ha planteado la necesidad de modificar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) de cada uno de los municipios seleccionados, con la finalidad de cambiar el uso de suelo de las zonas agrícolas donde se pretende incentivar el crecimiento urbano y así lograr la autorización de la construcción de vivienda, equipamiento, comercio y vialidades<sup>19</sup>.

#### CIUDADES DEL BICENTENARIO



Fuente: GEM, 2007: *Ciudades del Bicentenario*, Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del Estado de México, IV Sesión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva, Gobierno del Estado de México (GEM).

### **Caso de Estudio Cuautitlan Izcalli un ejemplo de DUIS:**

La Explosión demográfica, la inmigración rural-urbana y la concentración de la actividad económica, son el origen de la aceleración del crecimiento urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Este crecimiento ha desarrollado los límites políticos-administrativos de la Ciudad de México, invadiendo varios municipios del Estado de México.

El Estado de México trato de resolver este problema implementando una política de Ordenamiento del Territorio y urbanismo que proponía la creación de ciudades nuevas, en al ZMCM, de las cuáles Cuautitlán Izcalli fue la primera en realizarse.

La nueva ciudad de Cuautitlán Izcalli fue planeada por el Gobierno del Estado de México a través del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). El principal objetivo fue era el de regular el crecimiento demográfico y disminuir el congestionamiento actual y futuro de la ZMCM, evitando el desplazamiento de la población al ofrecer empleos diversificados en la ciudad nueva<sup>20</sup>.

La nueva ciudad de Cuautitlán Izcalli está localizada al Norte del Distrito Federal a 36.5km de la Autopista México-Querétaro.

La realización de DUIS supone construcciones tanto de tipo habitacional como para uso industrial. Las DUIS están obligadas a dar solución como se ha descrito a lo largo de la tesis, al problema que plantea la creación de empleos y la construcción de viviendas, en el momento de iniciar las operaciones de urbanismo y ordenamiento del territorio.

Los DUIS introducen la noción de riesgo en la acción administrativa y supone una inversión de fondos al principio de las operaciones. Es necesario poner en práctica recursos financieros para adquirir los terrenos y urbanizarlos, con el fin de que se puedan establecer industrias y construir viviendas, y de esta forma ofrecer a los habitantes un mínimo de equipamientos públicos que hagan atractiva al nuevo DUIS.

Las ciudades en México han evolucionado rápidamente en los últimos 20 años y la mayoría de los países principalmente Africanos y uno que otro Sudamericano cuentan con una o varias ciudades cuyo crecimiento se ha acentuado considerablemente, planteando problemas específicos.

20. Datos del Organismo Descentralizado del Estado de México. ODEM. 1971.

La Ciudad de México agrupa a un poco más de 20 millones de habitantes. Para los habitantes de la Ciudad de México la ciudad es muy ruidosa, los embotellamientos y manifestaciones sobre las principales vialidades son frecuentes, haciendo con esto casi imposible el uso del vehículo, el centro de la ciudad con sus calles estrechas hace difícil la circulación, el transporte colectivo es insuficiente y no alcanza los puntos más alejados de la ciudad (conurbación).

Desde el punto de vista social las personas se aíslan cada vez más debido a la fatiga de las labores diarias del trabajo y los grandes desplazamientos y tiempo que se invierte para llegar al mismo, no dejando al ciudadano tiempo para socializar.

Los expertos de la ONU han estimado que “no había casi razones para creer que la creación de Nuevas Ciudades o DUIS, próximas a zonas metropolitanas o más lejos de estas, pueda impedir a la metrópoli extenderse. Sin embargo la existencia de estas ciudades puede ayudar a descongestionar las zonas metropolitanas y a disminuir la importancia de la tasa de crecimiento de las metrópolis gigantes en relación a las de otras regiones”<sup>21</sup>.

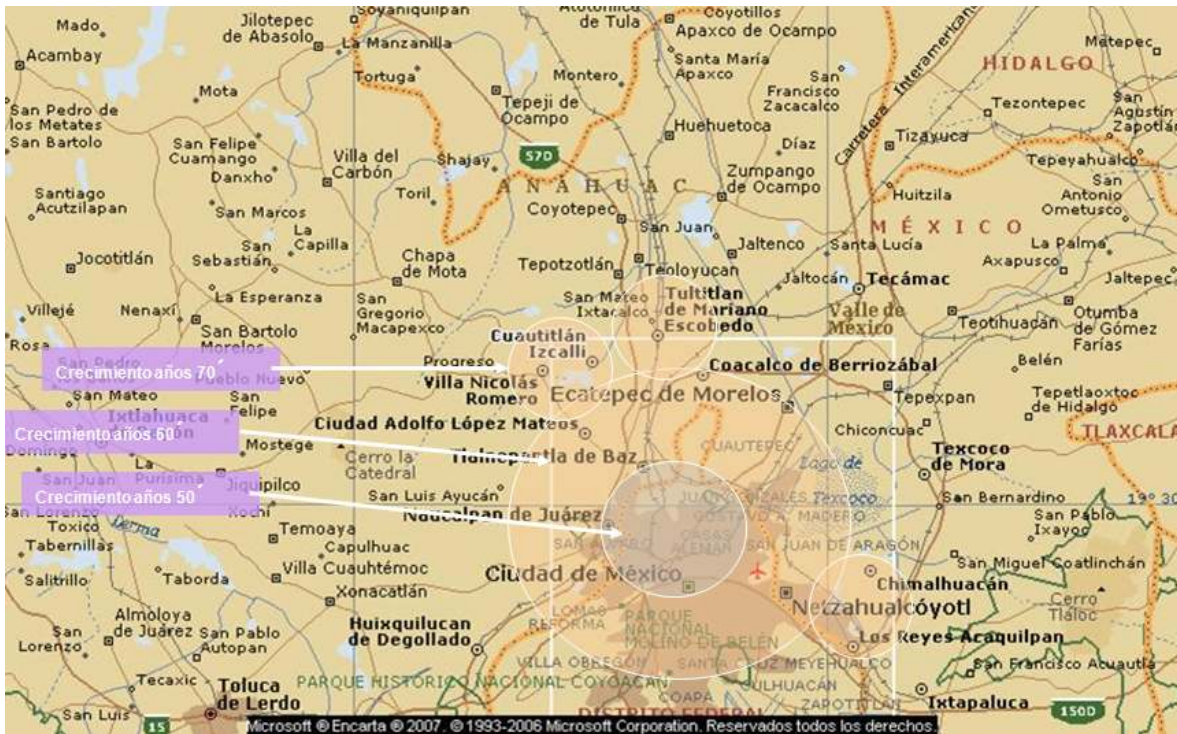
Esta solución es la que da origen a la creación de la nueva ciudad llamada Cuautitlán Izcalli, para resolver parte de los problemas de crecimiento urbano de la ZMCM. Se planteada como un Centro de población relativamente autónomo, emplazado en una zona geográfica favorable y sin riesgo de que creciera excesivamente. Estaba planeada para una población de 1.6 millones de habitantes.

Los pasos a seguir fueron:

- a) La adquisición de terrenos por compra y expropiación de los ejidos.
- b) La ejecución de un Plan Regulador.
- c) Que el impuesto predial sea determinado sobre el valor actual del terreno para evitar especulaciones y así dar prioridad a las viviendas de interés social para que puedan ser más accesibles a la población de ingresos modestos.
- d) Declarar de utilidad pública la creación de la nueva Ciudad de Cuautitlán Izcalli y,
- e) Venta de terrenos a precios reducidos.

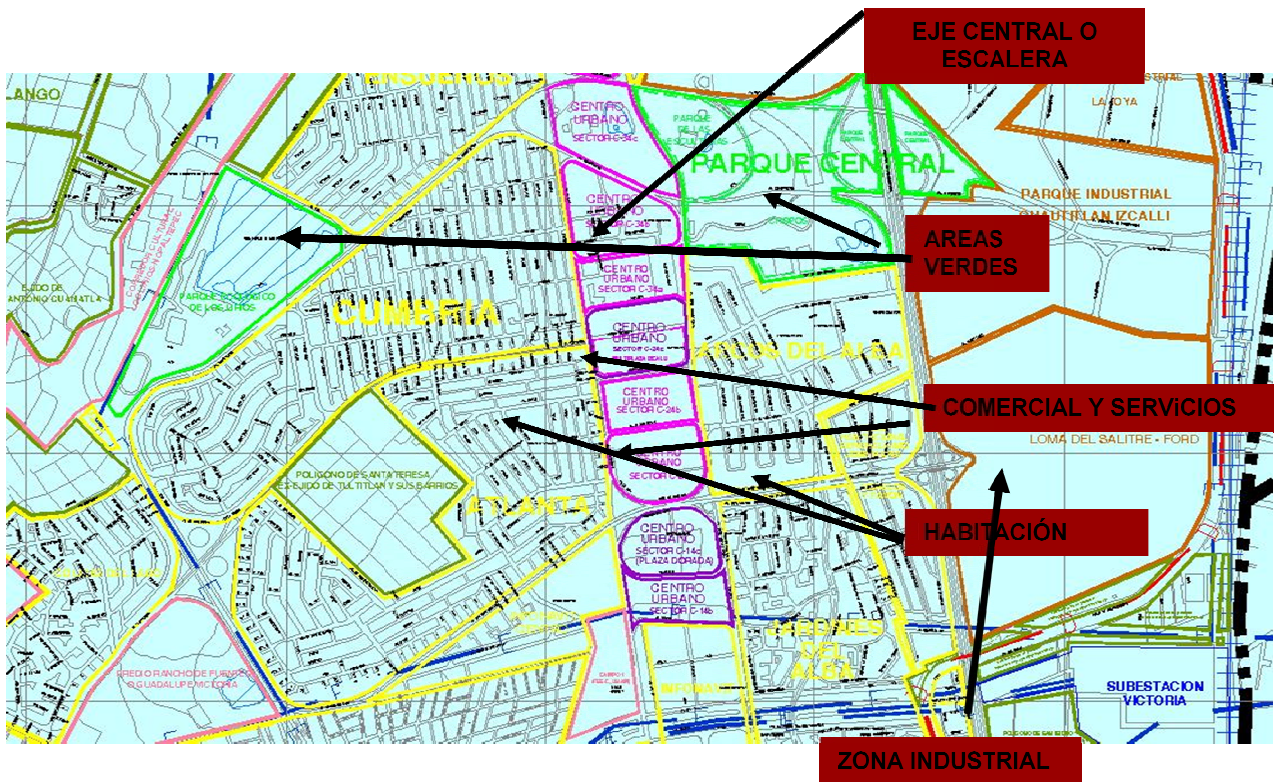
21. ONU. La Planificación des villes nouvelles, en: Planification des zones metropolitanaines et des villes nouvelles. New York, 1969.





Para la localización y los objetivos de la nueva ciudad se tomaron en cuenta tres factores importantes:

1. El carácter regional de las nuevas ciudades. Esto significa que no son autónomas en su totalidad, sino que se integran a una Zona Metropolitana.
2. La necesidad de medios de Transporte suficientes y de calidad entre la nueva ciudad y el resto de la región, de tal manera que la población tenga la opción de escoger el empleo que le convenga, dentro de un rango razonable.
3. La posibilidad de contar con el elemento vital de cualquier asentamiento humano, el agua.

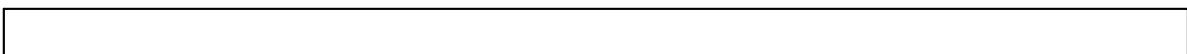


El perímetro de la nueva ciudad comprende una superficie de 10,000 hectáreas que resultaron de la segregación de los territorios de 3 municipios ahora colindantes: Cuautitlán, Tultitlan y Tepotzotlán. Su localización ofreció una ventaja de que ya existía en el área una infraestructura de carreteras, ferrocarriles, colectores, líneas de alta tensión, etc. También se encontraban instaladas 46 empresas pequeñas, medianas y comercios.<sup>22</sup>

Es así como la nueva ciudad de Cuautitlán Izcalli da inicio el 31 de junio de 1971. Persigue objetivos específicos que corresponden a los objetivos sociales y económicos que se persiguen en la creación de los DUIS. Se tiende en estos Desarrollos a estimular la economía, a reducir los costos de transporte, agrupando los centros de trabajo, las viviendas y los equipamientos públicos en un mismo sitio.

Uno de los principales objetivos para la urbanización y el éxito de la ciudad nueva, es la creación de un Plan Regulador que permite la coherencia con el desarrollo urbano de la ciudad. En este Plano Regulador se insertan los proyectos de:

- Objetivo de la urbanización.
- La reglamentación y ocupación del suelo.



- La Zonificación.
- El sistema de vialidad y transporte.
- La estructura de los centros de servicio.
- El centro urbano.
- El saneamiento, alcantarillado y drenaje.

El Plano cumple dos objetivos: Tiende a reestructurar la zona urbana existente y por otra parte a orientar el desarrollo urbano al interior del perímetro de urbanización nueva.

La zonificación asegura la separación absoluta de las zonas residenciales, de las zonas industriales y de la zona central de actividades. La ciudad se desarrolla en bandas paralelas (metámeras), a la autopista México-Querétaro, que le permite ser una comunidad autosuficiente desde la primera etapa, porque cada una de estas bandas son una verdadera ciudad, con viviendas, industrias y servicios que en el proceso de crecimiento se unirán para construir una ciudad más grande y compleja.

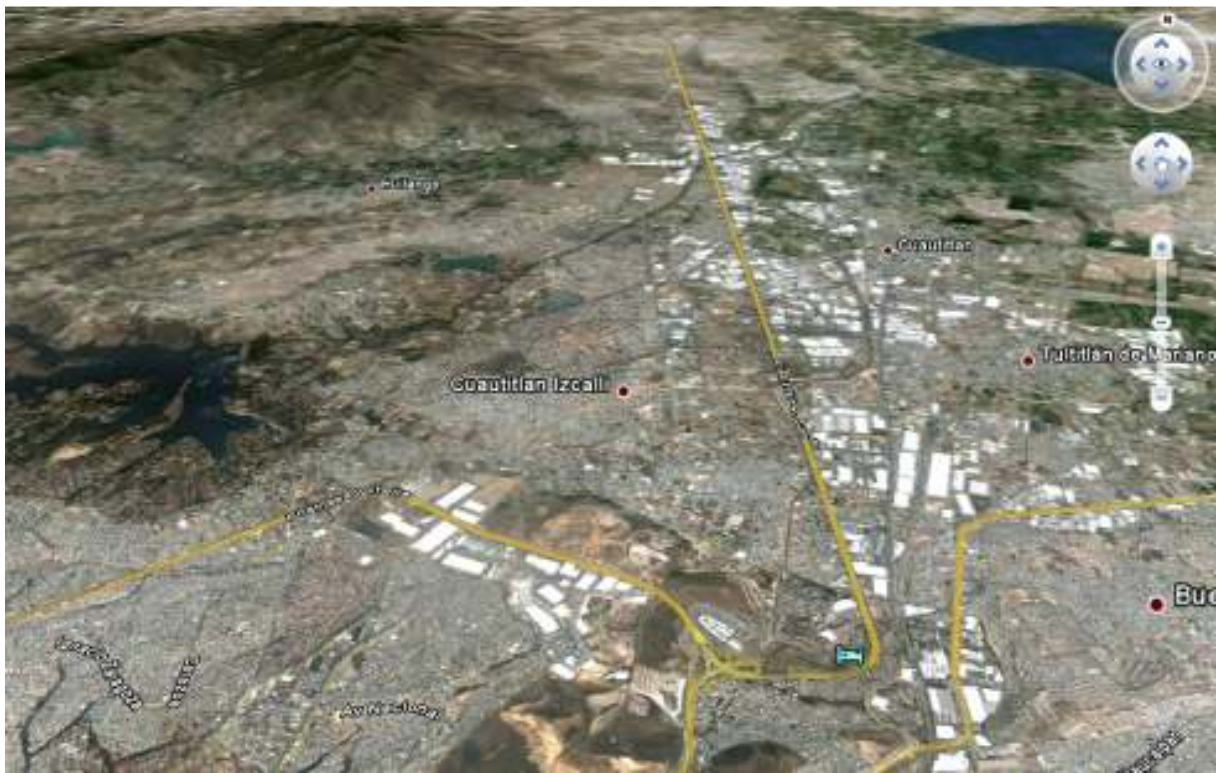
En la adquisición de terrenos se recurrió al procedimiento tradicional de declaración de utilidad pública, que confiere el derecho de expropiación al Gobierno Federal o a los Gobiernos de los Estados. Los terrenos susceptibles de expropiación en el perímetro de la nueva ciudad estaban en propiedad de ejidatarios en 60%, de particulares en un 36% y del sector público en un 4%.

La construcción de la nueva ciudad exigió un complejo de obras de infraestructura. Cuautitlán Izcalli poseía una infraestructura importante que había realizado el Gobierno Federal. La Autopista México-Querétaro, dos carreteras auxiliares y el ferrocarril México-Ciudad Juárez, Laredo y Pachuca; un gasoducto y los grandes colectores central y occidental de la Ciudad de México. Para construir la infraestructura complementaria el Organismo Descentralizado de la Ciudad de México (ODEM) solicitó un préstamo a Nacional Financiera (NAFINSA) por 300 millones de pesos; La Asociación Hipotecaria Mexicana S.A. de C.V. otorgó un crédito puente de 8.3 millones de pesos; entre las instituciones de crédito privado se puede nombrar a Banamex que otorgó un préstamo de 100 millones de pesos, pagaderos mediante la individualización de créditos hipotecarios; Serfin S.A. de C.V. otorgó créditos por 127 millones de pesos y otros créditos que ascendieron a 8.8 millones de pesos fueron otorgados por la Financiera del Atlántico S.A. de C.V. y Banamex S.A.<sup>23</sup>

23. Perea Cureño, Lázaro., La Administración y financiamiento de Cuautitlán Izcalli. OPDEM. Estado de México 1975.

Cuautitlán Izcalli es un ejemplo eficaz en la realización de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables.

Por un lado, inició por su cuenta, programas de vivienda y de equipamiento públicos, y por otro, no se puede ignorar que ha desempeñado un papel importante en la coordinación de las administraciones centralizadas y paraestatales, con las administraciones estatal y municipal, para el suministro de equipamientos y servicios a los nuevos habitantes del DUIS o Ciudad Nueva.



## **RESUMEN DEL CAPITULO**

Los resultados muestran que el proceso de urbanización de los últimos 30 años (1970-2000) ha tenido un efecto positivo en el crecimiento del producto de la economía. La expansión de las áreas urbanas ha presentado un crecimiento del mercado interno y ha elevado la división y especialización del trabajo. Se han modificado los patrones de demanda a favor de los sectores de servicios y manufacturas que propician la diversificación de los bienes y servicios del mercado.

Hay sin embargo algunos efectos negativos en el proceso de urbanización. La aglomeración de las actividades económicas propicia generalmente una sobre concentración de los recursos disponibles en una o dos grandes ciudades del país (Henderson, 2000). Ello eleva excesivamente los costos de la vida y de producción en estas zonas urbanas y se traduce también en la disminución de la calidad de los servicios en esas ciudades.

La descentralización es originada por el movimiento de las empresas en busca de costos laborales y de localización más bajos. En este proceso las áreas metropolitanas se especializan en actividades del sector servicio, en tanto que las zonas conurbadas o cercanas a la metrópoli concentran las actividades industriales y su población presenta tasas elevadas de crecimiento debido a la migración a estas zonas urbanas.

Debe sin embargo considerarse que en la actualidad los costos asociados al proceso de urbanización en algunas partes del país son ciertamente crecientes. Este es el caso por ejemplo de la ZMCM, donde los niveles de contaminación ambiental, los costos asociados al congestionamiento vial, los costos de vivienda y de transporte representan desincentivos al proceso de crecimiento económico. En este sentido el proceso de desarrollo urbano de otras áreas del país refleja en buena medida y presenta una excelente oportunidad de compensar estos costos crecientes.

En este sentido es como los DUIS se ven como la oportunidad de ser el instrumento financiero que detone el desarrollo de las ciudades medias al interior del territorio en las diferentes regiones económicas. Las nuevas ciudades deben integrar a la calidad de vida, las oportunidades de desarrollo; que van de la mano con una buena planeación urbana que contemple la integración de la nueva ciudad con la ciudad central mediante medios masivos de transporte eficientes y de última tecnología, evitando con esto desplazamientos innecesarios de la población. La nueva ciudad debe contemplar su propio equipamiento en los distintos subsistemas, evitando así su dependencia de la ciudad central y fomentando a su vez su autonomía.

## 5. **RECOMENDACIONES.**

Para el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques:

- ✓ Las políticas sectoriales deben de ser integrales en los diferentes niveles territoriales.
- ✓ Que estas políticas sectoriales tengan en cuenta las distintas formas de organización políticas y espaciales de la región, explotando así su potencial endógeno haciéndolas sustentables.

Como se propuso en los objetivos de esta tesis y en base a él análisis de las Leyes, Políticas y Programas para el Ordenamiento del Territorio existentes y tomando en cuenta el análisis presentado en este documento en cuanto al Desarrollo Regional y su grado de desigualdad entre regiones, estados y municipios propongo las siguientes políticas para la planeación y el desarrollo de las regiones:

- Las Políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federal y estatal, requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad.
- Se requieren acuerdos institucionales sobre el uso del territorio en los tres órdenes de gobierno: municipio, estado y federación.
- Potencializar los recursos naturales y productivos de cada región permitiendo procesos de crecimiento más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales y su relación con el comercio exterior.
- Políticas de desarrollo regional que obliguen a acciones coordinadas en las que todas las regiones del territorio se vean en igual de circunstancias ante la inminente globalización.
- Implementar acciones de gobierno cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios.
- Replantear las fórmulas que distribuyen recursos federales extraordinarios para que premien a aquellos municipios con mejores prácticas contables.

- Contar con un proyecto territorial de nación que permita:
  - c) Orientar las inversiones de los sectores de la administración con estrategias transversales para el desarrollo de las regiones.
  - d) Tener una política de Estado de orden territorial que promueva el desarrollo sustentable como proceso y utilice al Ordenamiento del Territorio como instrumento.
- El Ordenamiento del Territorio debe ser entendido como un proceso de planeación y regulación de las actividades públicas y privadas, regulando al mismo tiempo los asentamiento humanos, partiendo de un respeto a la ecología como fundamento.
- Eliminar el círculo vicioso que genera preferencias hacia las regiones más competitivas que, como ya vimos son las regiones del norte y centro del país, y enfocar los recursos económicos y humanos a las regiones más pobres que, como se pudo observar en el trabajo son la región sur, sureste. En este proceso debe aplicarse el principio de subsidiariedad para la atención a las regiones históricamente abandonadas y empobrecidas.
- En este sentido los DUIS deben ser el instrumento financiero capaz de fomentar el Desarrollo Regional hacia las regiones menos favorecidas, implementando políticas de desarrollo económico encaminadas a la inversión de recursos para fomentar un desarrollo más equitativo en el territorio.
- El Gobierno Federal debe apoyar e impulsar a los DUIS mediante subsidios y estímulos económicos a través de los desarrolladores para avivar el empleo, equipamiento, infraestructura, vivienda y desarrollo en las regiones que así lo requieran.
- El subsidio también debe existir en los DUIS para proveer de vivienda a los menos favorecidos, a los habitantes que, son los que van a trabajar y vivir dentro de estos Desarrollos, habitantes que son parte de la economía de la región y que necesitan recursos para que puedan hacerse de su terreno y su vivienda.
- Dentro de las políticas de desarrollo debe contemplarse la integración de las regiones fomentando un mercado interno libre, para esto se plantea la creación de redes eficientes de transporte, autopistas y vialidades que permitan integrar al país en regiones más competitivas. Estas redes de comunicación deben ser (en su mayoría) libres de impuestos, ya que así

pondrían en el papel de competencia económica al productor o campesino de primera mano, fomentando un comercio más equitativo, evitando en su mayoría la subcontratación de bienes y servicios. Impulsando de esta manera la competitividad.

- Establecer los incentivos para que se coordinen los municipios y estados que conforman a una ciudad en la planeación y desarrollo de un sistema de transporte integrado.
- Hacer una apuesta fuerte por el transporte público de calidad y controlado por el gobierno. Los autobuses biarticulados en carriles confinados al centro de las avenidas son una buena solución.
- Recuperar espacios urbanos de avenida para generar espacios abiertos compartidos y transitables a pie, que reduzcan la necesidad de los habitantes de las ciudades por buscar lugares menos densamente poblados en las orillas de las ciudades.
- Vincular las redes foráneas y las interurbanas de forma multimodal. Los puntos de acceso a la ciudad (por ejemplo, donde están las casetas de cobro) deberían equiparse con estacionamientos y estaciones de transferencia a transportes públicos eficientes que lleven a la gente del centro a la periferia.
- Generar vías alternas y mecanismos de transporte costo-eficientes para el transporte de mercancías dentro y fuera del país. Ello implica mayores inversiones en ferrocarriles y puertos.
- En otro sentido y siguiendo la misma línea del punto anterior, es necesario retomar y modernizar las vías ferroviarias del país, nuestro territorio es complejo geográficamente y un medio de transporte tan eficaz como el tren podría acortar las distancias comerciales entre las regiones y así fomentar el comercio interno, no sólo de mercancía sino también de mano de obra. Un ejemplo a seguir es Europa, que a través de sus redes ferroviarias, se crean regiones económicas importantes entre regiones de un mismo país o inclusive entre diferentes países.
- Es necesario la creación de un Instituto Nacional Descentralizado para la Ordenación del Territorio, que se integre por equipos técnicos sin fines partidistas (economistas, urbanistas, geógrafos, ambientalistas, etc) que gestione los recursos e inversiones para el desarrollo de la región; que



construya acuerdos para cada región teniendo en cuenta la visión de los distintos actores de la sociedad.

Tomando en cuenta que para lo anterior estamos partiendo de la idea de que, para la Ordenación del Territorio y el Desarrollo Regional, los DUIS deben ser considerados como el instrumento financiero de desarrollo urbano, creando nuevas ciudades, entonces estos deberán reunir como mínimo las siguientes características:

- Una estrategia de localización que atienda criterios de sustentabilidad económica, social y ambiental. Esta libertad de elección supone que la nueva ciudad este situada entre 20 y 30km de la ciudad central.
- Debe responder al proceso de integración entre los sistemas regionales y urbanos.
- Como motor descentralizador, deben satisfacer el equilibrio entre las demandas de la sociedad y la economía que dé lugar a:
  1. La creación de unidades económicas (comercio, agricultura, industria) que genere empleos para alojar ordenadamente el crecimiento de la ciudad.
  2. Espacios habitacionales que incluya todos los sectores económicos incluyendo la vivienda progresiva.
  3. Equipamiento y servicios urbanos propios, es decir, la nueva ciudad debe contemplar su propio equipamiento en los distintos subsistemas, evitando así su dependencia de la ciudad central y fomentando a su vez su autonomía.
  4. Deberá de contar con el elemento más importante de cualquier asentamiento humano, el agua.
  5. Deberá garantizar la accesibilidad y movilidad de la población del desarrollo hacia los equipamientos y centros o subcentros de trabajo y servicios, a través de la vialidad y sistemas de transporte eficientes; por lo que se debe de tratar de preferencia que estas nuevas ciudades estén ubicadas cerca de las carreteras, vías ferroviarias o fluviales para que la inversión en la accesibilidad sea la menos posible y que no se convierta esto en un obstáculo.
  6. Definir usos del suelo que den lugar a espacios como el comercio, la industria, el esparcimiento, la educación, la salud, etc.

- Tener la certeza de la propiedad de la tierra entre el DUIS y la ciudad central, es decir que el perímetro de los 20 a los 30 km sean verdaderas reservas territoriales ocupadas tal vez como tierras de cultivo para el consumo de los habitantes del DUIS, o simplemente sirvan como una barrera para evitar la conurbación con la ciudad central. Como fue el caso en su momento de Cd. Satélite o Cuautitlán Izcalli y que debido a la falta de un plan regulador y a la pésima administración del gobierno federal y municipal, se permitió el crecimiento de la mancha urbana, trayendo como consecuencia los problemas que todos ya conocemos.

En el manejo sustentable del medio ambiente en concreto en cuanto al manejo del agua, que es el elemento base para los asentamientos humanos se propone:

- Eliminar subsidios a las tarifas del agua y establecer una estructura de precios en bloque en función del volumen consumido para minimizar el desperdicio. Para ello es necesario establecer el mandato de que las tarifas cubran los costos de operación, inversión, mantenimiento y escasez, así como introducir micromedidores en las tomas de todos los usuarios finales.
- Transferir a los Organismos Operadores la facultad para determinar las tarifas de agua en lugar de que lo hagan los Congresos locales, para permitir una mejor planeación basada en criterios técnicos y no políticos, como ocurre en otros países. Las tarifas deberán seguir los lineamientos establecidos por Conagua.
- Dar incentivos para que los municipios conurbados se coordinen en la provisión del servicio de agua y alcantarillado.
- Reformar la Ley de Aguas Nacionales para sentar las bases para crear organismos operadores supramunicipales con una verdadera autonomía de gestión, recursos propios y personal profesionalizado, así como ser transparentes en su gestión, para aprovechar las economías de escala y para ser independientes de los ciclos políticos.
- Impulsar la conectividad de áreas naturales protegidas para crear una red natural de protección contra el cambio climático. Esto debe ir acompañado de una mejor vigilancia y respeto de las leyes que protegen estas zonas.
- También tener la certeza de contar con un medio de transporte eficiente y rápido para conectar al DUIS con la ciudad central. Propongo que sea del

tipo ferroviario, ya que este es de los sistemas más eficientes para conectar las regiones. Como ejemplo tenemos a Europa y a las principales ciudades de Norteamérica.

- Se propone que el nuevo DUIS cuente con una superficie de 10,000 has para un potencial desarrollo de 60,000 viviendas.
- Todo nuevo DUIS siempre debe estar bajo la supervisión del Gobierno Federal, es éste el verdadero responsable del desarrollo y del éxito del proyecto. Que sea el Gobierno Federal el que se encargue de que se cumplan todos y cada uno de los requisitos para el desarrollo del nuevo DUIS, ya que dejarlo al libre albedrío de los gobiernos municipales o estatales puede llevar a verdaderas omisiones en el proyecto.
- Los desarrolladores serán tomados en cuenta para la planeación de la traza urbana del nuevo DUIS, y deberán sin excepción cumplir con las normas de equipamiento vigentes de las SEDESOL y por ningún motivo se podrán permutar por pagos económicos, esto con la finalidad de que podamos estar seguros que el nuevo DUIS contara con la infraestructura necesaria para su desarrollo.
- Estimular el desarrollo del mercado hipotecario mediante la diversificación de esquemas de financiamiento y la mejora regulatoria en materia de registro de una propiedad y para la obtención de permisos de construcción, ya que hoy representan una de las principales barreras en el sector de la construcción de vivienda y con ello se elevan los costos.
- Fortalecer los ingresos propios de los municipios, a través de la modernización de los catastros y registros públicos de la propiedad, para reducir su dependencia de las participaciones federales y diversificar sus ingresos, y con ello mejorar su calificación crediticia.
- Establecer mecanismos de fiscalización para el uso de la deuda pública en proyectos de infraestructura, definiendo tasas de retorno adecuadas e impacto económico.
- Delimitar reglas claras para el financiamiento bursátil tal que permita el acceso a un mayor número de municipios en el mercado de capitales y, a la vez, aumente la transparencia en el uso de estos recursos.

En México y el mundo las ciudades se han convertido en los lugares donde se concentra la mayor población humana. La migración hacia las ciudades tiene un trasfondo económico, en tanto que trae elevados beneficios en productividad de ingreso, pero también tiene un componente social, ya que la aglomeración urbana es catalizadora del intercambio de ideas.

Actualmente, cerca del 55% de los seres humanos viven en una ciudad, sin embargo, la experiencia que se da dentro de cada una de las urbes es muy diversa, incluso cuando se compara entre países con el mismo nivel de desarrollo o hasta entre diferentes ciudades de un mismo país. La respuesta a por qué la calidad de vida y la competitividad es tan distinta entre las ciudades tiene una relación directa con el desempeño de la economía nacional, pero también se ve fuertemente afectada por la política de planeación y el desempeño del gobierno local.

**Es por ello que con esta serie de recomendaciones podemos concluir que con una buena política de Planeación y Voluntad Política (entiéndase esta sin intereses partidistas ni personales), los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS) son un potencial instrumento financiero que contribuye a la política Nacional del Ordenamiento del Territorio y del Desarrollo Regional.**

## 6. **BIBLIOGRAFÍA.**

- Ley sobre Planeación General de la República.
- Ley de Asentamientos Humanos.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Ley de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano.
- Ley de Vivienda Art. 73.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, 1984.
- Hildenbrand Scheid, Andreas, Política de ordenación del territorio en Europa, Junta de Andalucía, Sevilla, 1.996.
- Pérez Andrés, Antonio Alfonso, La ordenación del territorio en el estado de las autonomías, Marcial Pons, Madrid, 1.998.
- Bailly, Antoine, (1978). La organización urbana: Teorías y modelos. Madrid.
- Revista EURE, Instituto de Estudios Urbanos. PUC número 65. Santiago de Chile.
- Friedman, John. (1976), Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional. México. Ed. Diana.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1995). Censo de Población y Vivienda y cifras obtenidas de la página web del organismo.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). XII Censo Nacional de Población y pagina web del organismo.

- IMCO, 2010.
- Primer Foro Internacional de Vivienda Sustentable, organizado por el INFONAVIT. Septiembre de 2009. Análisis del concepto de DUIS. Las políticas públicas, el suelo y el fenómeno urbano. Eduardo Ramírez Favela.
- Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. 2004. INEGI
- Ciudades Bicentenario. Gobierno del Estado de México. 2009.
- DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE. Litzíán P. Belmont. CANDEVI.
- Alfonso Iracheta, “Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo territorial sustentable”, José Luis Calva (coord.), Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Secretaría de Desarrollo Social, Programas Sociales, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres, “Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México”, José Luis Calva (coord.), Políticas de desarrollo regional, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Sociedad Hipotecaria Federal.
- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. SHF DUIS. Evaluación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables. Plan de Operaciones.
- Datos básicos Socioeconómicos de la página de internet <http://www.aidb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>.
- Pablo Alberto Torres Lima, Desarrollo regional y sustentabilidad en México, UAM- 2005.
- Javier Delgadillo Macías, Felipe Torres Torres, José Gasca Zamora “Distorsiones del Desarrollo Regional en México”, Ángel Porrúa, México, 2001.
- Ordenamiento del Territorio. SEMARNAT.

- Gustavo Quiroga Leos y María del Rocío Dávila. La Ciudad Nueva Cuautitlán Izcalli. ODEM Cuautitlán Izcalli.
- “Análisis y perspectiva del desarrollo regional en México”. Consultado en la página: <http://www.castellon.org.mx/cont>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México.