

# Revista de Administración Pública



## Territorio y metrópolis, como factores del desarrollo.

Francisco Covarrubias Gaitán\*

### El contexto mundial de la urbanización y la metropolización.

En el contexto mundial en la década de los ochenta, se produce el proceso de globalización que enmarca el reconocimiento de las ciudades globales, que relacionan la economía en las escalas nacionales e internacionales, y se transforman en centralidades para el proceso de globalización, que constituyen nodos estratégicos de un sistema urbano mundial, integrado por metrópolis que interactúan entre sí, proceso que se ha acelerado por las tecnologías de la información.

Al mismo tiempo las metrópolis enfrentan, por sus características, concentración y dimensión, problemas por su escala y naturaleza, particularmente vinculados con su extensión, su metabolismo con efectos en el medio ambiente y el cambio climático, necesidades de transportación y organización administrativa que no tienen precedente en la historia de la humanidad.

La naturaleza de las metrópolis es radicalmente diferente según su función en la globalización. En los países desarrollados controlan recursos y procesos, mientras que en los países emergentes y en países en vías de desarrollo se caracterizan como metrópolis periféricas duales, que simultáneamente presentan situaciones extremas, que se manifiestan en desigualdades espaciales, resultado de inversiones especulativas, y en el otro extremo, pobreza y exclusión social.

Las metrópolis actúan como nodos que articulan el aumento de la población urbana. A nivel mundial la población creció de 2,500 millones de habitantes en 1950 a 6,895 millones en 2010, es decir 2.7 veces, mientras que la población urbana creció de 745 millones a 3,558 millones en el mismo lapso, casi el doble, 5.2 veces.

\* Arquitecto, Maestría en urbanismo en la primera generación en la UNAM y Posgrado en la Universidad de Londres. Es Presidente de la Academia Nacional de Arquitectura.

**Cuadro 1. Crecimiento de la población mundial y urbana. Población urbana en países desarrollados y con menor desarrollo 1950-2050.**

Año				Países Desarrollados			Países con menor Desarrollo		
	Población mundial (millones)	Población Urbana (millones)	% del Total	Población Total	Población Urbana (millones)	% del Total	Población Total	Población Urbana (millones)	% del Total
1950	2,532	745	29%	811	442	55%	1,721	303	18%
1960	3,038	1,019	34%	913	556	61%	2,125	463	22%
1970	3,696	1,352	37%	1,006	670	67%	2,689	682	25%
1980	4,453	1,753	39%	1,081	758	70%	3,371	995	30%
1990	5,306	2,281	43%	1,144	827	72%	4,162	1,454	35%
2000	6,122	2,858	47%	1,188	881	74%	4,933	1,977	40%
2010	6,895	3,558	52%	1,235	957	77%	5,659	2,601	46%
2020	7,656	4,289	56%	1,273	1,018	80%	6,385	3,271	51%
2030	8,321	4,983	60%	1,296	1,064	82%	7,025	3,919	56%
2040	8,874	5,636	64%	1,306	1,099	84%	7,567	4,537	60%
2050	9,306	6,252	67%	1,311	1,127	86%	7,994	5,125	64%

Fuente: “United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision”.

Esta urbanización se produjo con mayor intensidad en los países de menor desarrollo, constituyendo las metrópolis un eslabón del mercado mundial. Así mismo la intensidad fue diferente en los países desarrollados, respecto a los países con menor desarrollo. En los primeros la población urbana creció 2.16 veces, mientras que en los países con menor desarrollo la población urbana creció 8.5 veces.

Se produjo el paradigma del fortalecimiento de las metrópolis globales en los países desarrollados, que controlan el capital como Nueva York, Londres, Tokio o París, y megaciudades o ciudades periféricas también llamadas por Castells “del cuarto mundo”, o por Urquidí “ciudades subdesarrolladas”, en que coexisten el capitalismo informacional, con la pobreza y la exclusión social, y en los últimos años, el surgimiento de una metropolización acelerada, particularmente en los países emergentes.

Saskia Sassen en su libro “La Ciudad Global” enfatiza la centralización de decisiones y la producción de servicios; nuevas relaciones que controlan los flujos de recursos, bienes, información y servicios y en general entre unas y otras, se generan relaciones de dependencia.

Uno de los rasgos que han experimentado las metrópolis en los países pobres y emergentes es su especialización en los servicios, teniendo como base la nueva tecnología de la información.

Este proceso se produjo en una etapa en que se presenta un entorno unipolar, que modificó la condición de las relaciones internacionales, enfatizó la liberación de los procesos comerciales con la aparición del GATT y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio, en que se impusieron políticas facilitadoras que tuvieron como consecuencia menos Estado y más mercado.

A partir del *Consenso de Washington* las ciudades que se integran a esta red de mercados son sujetas a procesos de privatización, de desregulación, inversiones y mercados financieros especulativos, que coexisten con niveles crecientes de disparidad en el ingreso, pobreza, marginalidad y segregación.

El nuevo paradigma tecnológico no destruye el empleo, pero sí modifica las condiciones y forma de organización del trabajo, lo cual se refleja en la estructura del ingreso y en la relocalización de las empresas. Se ha provocado un nuevo modelo selectivo de incorporación y exclusión de las metrópolis, vinculadas con la localización, las infraestructuras, la sustentabilidad, el desarrollo humano, el entorno institucional, la seguridad pública, social y económica; los costos de la fuerza de trabajo y otros factores de la producción; la innovación tecnológica y la actitud empresarial, así como la eficiencia para el acceso a mercados, dando lugar a un sistema de competitividad.

En algunos casos, se ha hecho énfasis en los mercados externos y no se ha impulsado el mercado interno.

El fenómeno de la globalización, dificulta la inserción de diversos sectores de la población a la dinámica económica formal, particularmente en la ciudades periféricas; produce un crecimiento de la economía informal, tanto por el proceso concentrador del capital, como porque las características que las ciudades tienen, en particular por sus capacidades productivas diferentes.

La competencia entre ciudades y metrópolis ha generado también serias reflexiones sobre sus efectos regionales, particularmente en el caso de México, con el desarrollo dispar de la economía mexicana, no sólo polarizado, sino con un patrón diferenciado de ingresos y oportunidades, que establezca si es la competitividad, la complementariedad o la cooperación, los instrumentos que debieran considerarse para un desarrollo territorialmente equilibrado, que impulse integralmente la productividad.

Los llamados países emergentes han establecido sus políticas de acuerdo a las características de sus economías, sus modalidades de sistemas políticos, sus prioridades económicas y sociales y en cada caso, han ajustado en un marco global su modelo a sus peculiaridades. Es el caso de los países integrantes del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica); México, a diferencia de los BRICS, mantuvo una mayor liberalidad y una visión más limitada que requiere de una profunda reflexión para establecer un modelo más eficiente y justo.

Se plantea la necesidad de renovar el papel de nuestras ciudades y metrópolis, en un mundo de urbanización generalizada, con una relación dinámica entre lo global y lo local, de manera que ambos ámbitos no sean contradictorios sino complementarios, además de fomentar los derechos ciudadanos, responder a las necesidades de la población mediante una efectiva participación social y lograr una gobernanza que responda a los intereses genuinos de la sociedad.

En los últimos años la situación económica mundial, particularmente la que se ha presentado en las grandes economías, hace necesario revisar nuestro modelo, no sólo para mejorar nuestra competencia, sino para asegurar nuestra sobrevivencia en el marco de una economía en crecimiento con distribución del ingreso que considere variables territoriales para el desarrollo.

### **El contexto mexicano de la urbanización y la metropolización.**

En México, en el siglo pasado se produjo un intenso proceso de crecimiento poblacional. Casi 100 millones de habitantes en 110 años, pues la población pasó de 13 millones de habitantes en 1900, a 112 millones de habitantes en el año 2010, y la proporción de la población urbana, respecto a la población total creció del 10.5% al 71.2%, es decir, pasó de 1.4 millones a casi 80 millones de habitantes que viven en localidades urbanas.

El proceso de urbanización alcanzó su mayor intensidad entre 1940 y 1950, en que la población urbana creció al 5.9%, mientras la población nacional lo hacía al 2.7%. Para la década 1950-1960, el crecimiento de la población urbana fue del 5.5%, mientras que la población nacional lo hacía al 3%, y en la década 1960-1970, la población urbana creció al 5.4% mientras que la población nacional lo hacía al 3.4%. En la década 1970-1980, el crecimiento fue del 5.3%.

En la década de 1980 a 1990 la tasa de crecimiento medio anual de la población urbana se redujo al 2.6%, como resultado de la política nacional de población que incidió en la variable de fecundidad, por lo que las tasas de crecimiento natural, se fueron reduciendo.

**Cuadro 2. Población urbana y rural, 1900-2010.**

Año	México población total	Población urbana	% Población total	Población Rural	% Población rural	Población Zona Metropolitana de México (miles)	% ZMCM respecto a la población nacional
1900	13,607,259	1,434,423	10.5	12,172,836	89.5	344	2.5%
1910	15,160,269	1,782,911	11.7	13,377,358	88.3	471	3.1%
1921	14,334,096	2,085,117	14.5	12,248,979	85.5	561	3.9%
1930	16,552,644	2,891,410	17.4	13,661,234	82.6	1,049	6.3%
1940	19,649,162	3,927,694	19.9	15,721,468	80.1	1,560	7.9%
1950	25,779,254	7,198,360	27.9	18,580,894	78.1	3,185	12.3%
1960	34,923,129	12,746,685	36.5	22,176,444	63.5	5,252	15.0%
1970	48,381,547	21,556,568	44.6	26,824,979	55.4	8,440	17.5%
1980	66,846,833	36,135,767	54.0	30,711,066	46.0	13,353	19.9%
1990	81,249,645	46,675,410	57.4	33,158,517	42.6	15,563	19.1%
1995	91,158,290	54,512,657	59.8	36,645,633	40.2	17,297	18.9%
2000	97,483,412	65,216,402	66.9	32,267,000	33.3	18,396	18.8%
2005	103,263,388	69,702,278	67.5	33,561,110	32.5	19,239	18.6%
2010	112,322,757	79,926,461	71.2	32,410,077	28.8	20,137	17.9%

Fuente: Nikel, Luis. Urbanización en México y Covarrubias, Francisco. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

En la década 1990 a 2000, la urbanización se recuperó y creció al 3.4%, y en la década 2000 a 2010, al 2.1%. El crecimiento en la década 1990 a 2000, fue resultado de las políticas establecidas desde 1982 para el impulso dado a las ciudades medias, mayores de 250 mil habitantes, a las que se reorientó la migración y en las que se consolidaron las infraestructuras de agua y drenaje, vialidad, los equipamiento aeroportuarios, de hospitales de tercer nivel y universitarios, al mismo tiempo que se realizaron programas significativos de reservas territoriales y de vivienda, y se puso en valor su patrimonio histórico, además se establecieron certificados de promoción fiscal como estímulo a la localización industrial.

Al mismo tiempo si consideramos el número de localidades mayores de 15,000 habitantes, en 1900 eran solamente 33 localidades, mientras que para el año 2010 son 451 localidades, con 630 unidades político-administrativas y las áreas metropolitanas a partir de las delimitaciones

oficiales, realizadas en 2000, por SEDESOL, CONAPO e INEGI, que consideraron criterios de conurbaciones intermunicipales; de distancia, de integración funcional y carácter urbano, definidas por tamaño y definidas por política urbana, planteaba un total de 55 zonas metropolitanas en el año 2000 y de 56 en el año 2005, mientras que para el año 2010 se estimaron en 60 las zonas metropolitanas.

**Cuadro 3. Número de localidades según tamaño 1900-2010.**

Tamaño de Localidades	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010
Más de 10 millones										1	1	1	1
1 millón				1	1	1	1	3	3	3	5	8	10
999,999			1	-	-	-	2	1	3	12	18	16	25
499,999	2	2	1	3	5	10	14	31	45	44	67	61	95
99,999	4	5	8	8	8	12	20	24	24	39	25	43	85
49,999	27	29	29	33	41	61	86	119	161	209	231	246	414
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>55</b>	<b>84</b>	<b>123</b>	<b>178</b>	<b>236</b>	<b>308</b>	<b>347</b>	<b>375</b>	<b>630</b>

Fuente: Unikel, Luis. Urbanización en México y Covarrubias, Francisco. Prospectiva del Sistema Urbano Nacional.

- 1990 – 308 localidades con 424 unidades político administrativas
- 1995 – 347 localidades con 481 unidades político administrativas
- 2000 – 375 localidades con 529 unidades político administrativas
- 2010 – 451 localidades con 630 unidades político administrativas

En consecuencia, se ha venido produciendo un proceso de concentración de población en las localidades de mayor tamaño y se han venido generalizando las conurbaciones con la integración de más de un municipio. Sin embargo el término *metropolitano* y las implicaciones de la *metropolización*, no están todavía determinados por el marco jurídico, ni en la Constitución, ni en las Leyes Secundarias; aun cuando ya existen instrumentos administrativos en el ámbito de SEDATU, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 41, fracción X, relativo a sus atribuciones: “Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones

que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado”. Otro instrumento es el Fondo Metropolitano que forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **La variable territorial.**

La variable territorial en México, no ha sido históricamente considerada como uno de los factores esenciales del desarrollo económico y social.

Sus antecedentes se han expresado desde la Ley General de Planeación en 1934 y el primer Plan Nacional de Desarrollo, así como del Plan Nacional de Comunicaciones formulado por el Arq. Carlos Lazo. La mayor parte de las visiones territoriales han sido sectoriales, en programas de carácter nacional como el Plan de 11 años en materia de educación de Don Jaime Torres Bodet, el Programa Nacional de Hospitales, y el Programa de Cuencas Hidrológicas.

A partir de 1976 se establece la legislación en materia de asentamientos humanos y se integra el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en mayo de 1978.

Estos planes nacionales de desarrollo urbano se integraron sexenalmente desde 1982, en que se consideró el impulso de las ciudades medias, con el objeto de fortalecer la estructura del territorio nacional y evitar la migración hacia las grandes metrópolis. Las ciudades medias presentaron un crecimiento del 3.4% en la década 1990-2000 y su crecimiento perfiló el sistema urbano nacional. En 1988 este programa se consolidó y se transformó en 1994 en el “Programa de 100 Ciudades”, y en el año 2000 se expidió con la denominación de Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU). En su conjunto los PNDU han orientado el territorio nacional con políticas regionales y urbanas, el impulso a ciudades estratégicas, así como con programas sectoriales. Sin embargo su incidencia territorial ha sido limitada. En la administración 2006-2012 no fue expedido. Hoy corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la planeación y ordenamiento del territorio nacional y la expedición del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las condiciones de nuestro país requieren, a partir de la voluntad política de un ordenamiento territorial, urbano y rural, con la formulación de políticas, estrategias, programas y acciones, que respondan a objetivos sociales, económicos y ambientales, a partir de la consideración del territorio y de una visión federalista concurrente y coordinada, que permita planear, regular y ejecutar obras y acciones para la transformación, aprovechamiento y utilización del territorio que establezcan mejores condiciones de vida y bienestar.

El ordenamiento territorial, como se muestra en la Figura I, debe consolidar el sistema urbano nacional, a partir de la estrategia territorial y de la ordenación urbana, para atender a los fenómenos de concentración y dispersión, mediante la actuación en las regiones y subsistemas urbanos a lo largo del país, desde las grandes zonas metropolitanas, hasta los sistemas rurales, aplicando medidas de política social, económica y ambiental, que se reflejen en la ordenación urbana y se manifiesten en la calidad de vida de cada localidad. Lo anterior implica una Política de Estado de carácter territorial, que articule el sistema urbano nacional, al mismo tiempo impulse la gobernabilidad local, mediante políticas, planes, estrategias, programas, proyectos e instrumentos.

**Figura I. Ordenamiento Territorial.**



Así, la estrategia de ordenamiento territorial debe tener una visión del país en su conjunto, que lo estructure y lo haga competitivo y complementario, con un desarrollo territorialmente equilibrado y una dinámica entre lo nacional y lo local, que fortalezca el desarrollo de cada ámbito urbano y rural.

Las condiciones de nuestro país demandan incorporar la variable territorial como un factor del desarrollo nacional, que responda al crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

El ordenamiento del territorio nacional, requiere de una visión federalista y transversal, que permita articular acciones intersectoriales y de los tres órdenes de gobierno, así como de la participación de la sociedad, para planear, regular y ejecutar, obras y acciones para la transformación, utilización y aprovechamiento del territorio, elevar los niveles de productividad y bienestar general de las diversas regiones del país.

El reto es definir y ejecutar acciones para aprovechar nuestra situación geográfica, el potencial de los recursos naturales, incrementar la actividad productiva y competitividad como país, y brindar alternativas de acceso a satisfactoras a toda la población. El desarrollo de México obliga a definir nuestro propio modelo de crecimiento económico, para una más justa distribución de sus beneficios.

El ordenamiento del territorial nacional, debe consolidar su estructura y vincular al país en su conjunto, a partir del sistema urbano nacional, con las ciudades y metrópolis como nodos, y con la infraestructura de enlaces, que brinde alternativas de accesibilidad al sistema urbano y rural y de valor agregado a las actividades económicas.

Las ciudades y metrópolis por su parte deben de incorporar a su visión territorial limitada, las variables económicas, sociales y ambientales paralelamente al desarrollo institucional.

En nuestro país los asentamientos humanos presentan extremos de concentración y dispersión, grandes áreas metropolitanas, costosas y desarticuladas, congestionadas e ineficientes, numerosas ciudades que crecen inadecuadamente sobre zonas de alta productividad agrícola o zonas de riesgo y en el otro extremo localidades rurales dispersas, sin servicios y sin la posibilidad de tenerlos.

Son estos extremos de concentración y de dispersión los que requieren el mayor esfuerzo, porque representan oportunidades y problemas que nos permitirán la productividad social de las metrópolis y la atención de la población dispersa, con los mayores grados de pobreza y marginalidad.

**Figura II. Ordenamiento territorial, estrategia.**



El ordenamiento territorial necesita atender al espacio territorial, determinado por las regiones, en las que se integran más de una entidad, con condiciones ambientales específicas, vocación productiva, capital humano e infraestructura estratégica. Se hace necesario en estos ámbitos atender a las disparidades regionales, así como la cooperación entre regiones, que permita a las diversas escalas, impulsar el desarrollo económico y el bienestar social, haciendo que las regiones en su conjunto sean factor integrador del desarrollo nacional.

Nuestro país cuenta con 15 metrópolis con más de un millón de habitantes. Las zonas metropolitanas de México presentan grandes niveles de complejidad, en particular la zona metropolitana del Valle de México, en la que se ha incorporado el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, que presenta una continuidad física entre el Distrito Federal y el Estado de México y un proceso de suburbanización en la zona norte del Valle de México y del Estado de Hidalgo. Son evidentes los problemas que presenta en materia de agua potable y alcantarillado, la primera que requiere el transvase de las cuencas de Lerma y Cutzamala y los complejos sistemas de drenaje, que culminarán en una planta de tratamiento en Atotonilco, Hidalgo. El sistema de movilidad que a pesar de contar con el transporte colectivo Metro, el suburbano y diversos sistemas de buses expresos (BRT), presenta un número muy elevado de viajes y graves problemas de congestión, su expansión irrestricta hacia el norte aumenta las áreas urbanizables y reduce la densidad.

El resto de las áreas metropolitanas enfrentan problemas de coordinación, la mayor parte de ellas, de suministro de agua potable y de drenaje, también problemas de movilidad, aun así, se hacen esfuerzos para integrar acciones de coordinación metropolitana y presentan los niveles más altos de competitividad y productividad, al mismo tiempo que cuentan con un alto nivel de servicios especializados.

En este ámbito, para el ordenamiento metropolitano, necesitamos renovar instituciones, particularmente la legislación y modificar paradigmas, lograr la concurrencia y coordinación entre ámbitos de gobierno. Así el gobierno federal deberá atender a los enlaces terrestres, aéreos y portuarios; a la energía; a los aspectos hidráulicos; a los componentes del bienestar; a la cultura, etc.; sumar a los servicios del ámbito estatal y a las atribuciones de orden municipal; establecer un desarrollo concertado con un crecimiento ordenado y secuencial, con una planeación y gestión metropolitana que responda a un nuevo marco jurídico, que permita establecer mecanismos de coordinación y estructuras financieras que beneficien a las metrópolis.

Las metrópolis requieren de una planeación integral, especialmente de sus infraestructuras y de un marco ambiental y de usos de suelo, resultado de instrumentos de concurrencia y coordinación, al mismo tiempo que las

zonas metropolitanas se constituyen en nodos para estructurar al país y sus regiones, como elemento clave del ordenamiento territorial nacional.

**Cuadro 4. Áreas Metropolitanas 2030, mayores de 1 millón de habitantes.**

Ciudad	Estado	2000	2005	2010	2020	2030
<b>República Mexicana</b>		<b>97,483,412</b>	<b>103,263,388</b>	<b>112,336,538</b>	<b>115,762,289</b>	<b>120,928,075</b>
<b>Ciudades de más de 1 millón</b>	<b>Entidad</b>	<b>34,009,175</b>	<b>36,601,562</b>	<b>42,167,330</b>	<b>49,250,956</b>	<b>54,319,335</b>
1. ZM Valle de México	D.F.-México	18,396,677	19,239,910	21,081,587	21,382,391	22,124,138
2. ZM de Guadalajara	Jalisco	3,699,136	4,095,853	4,434,878	5,007,697	5,435,349
3. ZM de Monterrey	Nuevo León	3,374,361	3,738,077	4,089,962	4,554,594	4,980,854
4. ZM de Puebla	Puebla-Tlaxcala	2,220,533	2,470,206	2,668,437	3,048,062	3,322,263
5. ZM de Toluca	México	1,471,146	1,633,052	1,846,116	2,148,961	2,438,834
6. ZM de Tijuana	Baja California	1,352,035	1,575,026	1,751,430	2,466,153	3,127,286
7. León	Guanajuato	1,269,179	1,425,210	1,609,504	1,874,677	2,103,999
8. Cd. Juárez	Chihuahua	1,218,817	1,313,338	1,332,131	1,639,401	1,804,146
9. ZM de Torreón-Gómez Palacio-Lerdo	Coahuila-Durango	1,007,291	1,110,890	1,215,817	1,343,830	1,444,192
10. ZM de Querétaro	Querétaro			1,097,025	1,272,390	1,461,246
11. ZM de San Luis Potosí-Soledad de G. S.	San Luis Potosí			1,040,443	1,207,900	1,313,701
12. Mexicali	Baja California				1,115,081	1,276,038
13. ZM de Aguascalientes	Aguascalientes				1,085,838	1,226,629
14. ZM de Mérida-Progreso	Yucatán				1,103,981	1,222,238
15. ZM de Cuernavaca	Morelos					1,038,422

Fuente: Elaboración propia.

En su conjunto el sistema urbano nacional, considerando las metrópolis ya mencionadas, cuenta con cerca de 75 ciudades, mayores de 250 mil habitantes, que concentran en conjunto 45 millones de habitantes, la mayor parte de ellas constituidas por más de una unidad político-administrativa (municipios).

Ciudades en las que debe fomentarse el ordenamiento metropolitano, la equidad social, la inclusión y el combate a la pobreza, y la productividad social, que impulse a las actividades productivas y reduzca los costos y tiempos, cuente con una adecuada movilidad sustentable y un crecimiento territorial, que reduzca los costos iniciales y de operación.

**Cuadro 5. Localidades por tamaño de población en México, 2010.**

Tamaño de población (hab.)	Localidades	Habitantes totales	Población por grupos
Más de 1,000,000	11	14,829,346	45,065,660
500,000 a 999,999	25	16,363,103	
250,000 a 499,999	39	13,873,211	
100,000 a 249,000	56	8,632,712	25,114,117
50,000 a 99,999	85	5,891,954	
30,000 a 49,999	110	4,182,386	
15,000 a 29,999	304	6,407,065	
10,000 a 14,999	300	3,664,946	9,746,684
5,000 a 9,999	882	6,081,738	
<b>Subtotal</b>	<b>1812</b>	<b>-</b>	<b>79,926,461</b>
2,500 a 4,999	1,839	6,360,949	32,410,077
1,000 a 2,499	5,921	5,743,745	
500 a 999	9,264	4,821,711	
250 a 499	13,589	6,506,784	
Menos de 250 hab.	159,820	8,976,888	
<b>Subtotal</b>	<b>190,433</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>192,245</b>	<b>112,336,538</b>	<b>112,336,538</b>

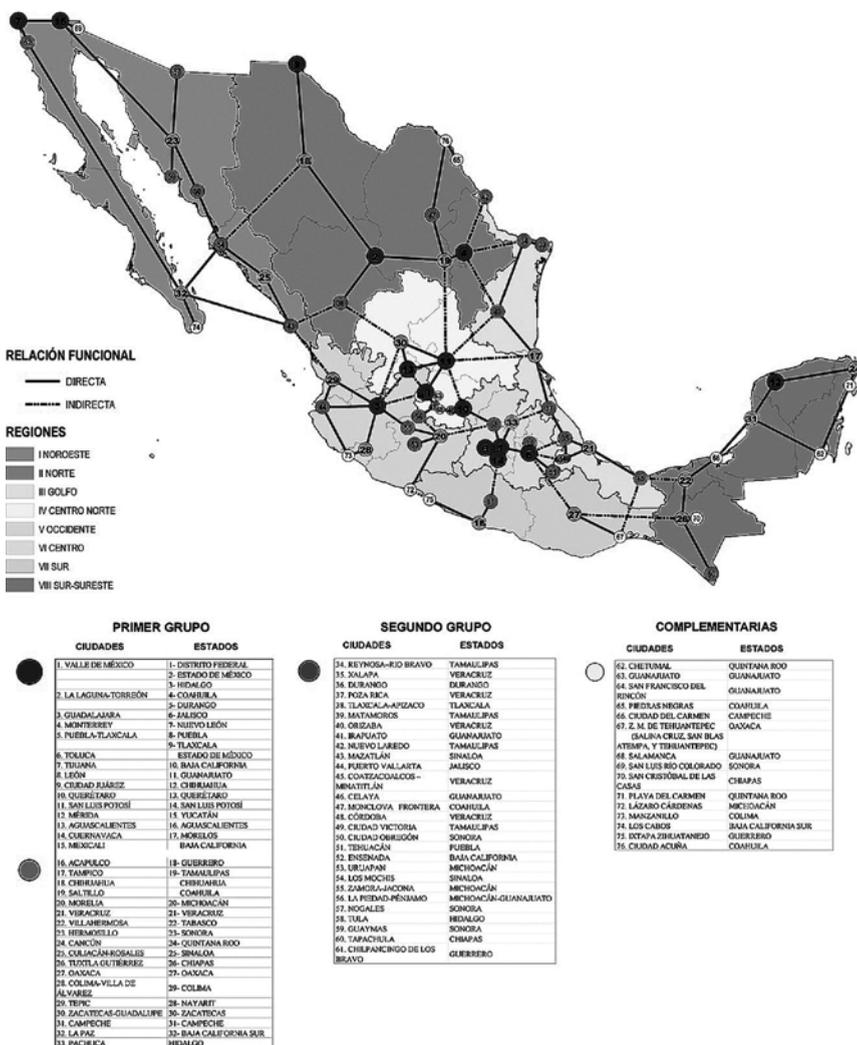
Fuente: Población total con estimación por tamaño de localidad, 14 tamaños. Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

El sistema urbano nacional, como puede visualizarse en el cuadro anterior, cuenta con 1,812 localidades urbanas, mayores de 5 mil habitantes, con una población de 79,926,461 habitantes, de acuerdo al Censo de 2010, y en el otro extremo, 190 mil localidades menores de 5 mil habitantes entre las que destacan las localidades menores de 250 habitantes, que de

acuerdo al Censo, son casi 160 mil localidades con cerca de 9 millones de habitantes. De aquí la necesidad de aprovechar la potencialidad de las ciudades, al mismo tiempo que atender a la dispersión de población y la dificultad de acceso a servicios sociales de calidad, que produce un círculo vicioso de rezago social que se transforma en rezago productivo, por lo que la necesidad de establecer sistemas rurales integrados y políticas que combatan la dispersión.

Figura III. Sistema urbano, localidades estratégicas.

SISTEMA URBANO NACIONAL, LOCALIDADES ESTRATÉGICAS



La Figura III identifica las ciudades de mayor jerarquía en las diversas regiones del país y los vínculos directos e indirectos, que en su conjunto integran el sistema urbano nacional.

Las ciudades son el motor de la economía (85% del PIB) y de la población (71.2%), sin embargo enfrentan un creciente deterioro del funcionamiento económico y de la productividad y se acentúan los niveles de pobreza. En 2010 se consideró que el 35% de la población en las ciudades se encontraba en situación de pobreza. Muchas de las soluciones urbanas se plantean cuando ya existen los problemas y no son resultado de la planeación.

El desarrollo urbano y las infraestructuras territoriales de carácter interurbano –enlaces carreteros y ferroviarios– al conectarse hacen sinergia con las ciudades, las potencian, integran un sistema urbano –funcional– que al articularse integran al territorio con el desarrollo nacional, al permitir mejores niveles de productividad y calidad de vida.

El ordenamiento de las ciudades y del territorio en su conjunto impulsa el desarrollo regional y nacional, se hace necesario establecer en forma explícita las políticas urbanas de fomento al crecimiento económico y al combate a la pobreza, en un marco de desarrollo urbano sustentable.

La ciudad genera la mayor parte de la actividad económica del país y produce los más altos niveles de vida y bienestar. Es necesario considerar a la ciudad como entidad productiva y buscar que en ella se distribuyan los beneficios derivados de su desarrollo.

## **Conclusiones**

Es necesario revisar los criterios tradicionales de la planeación urbana para:

- Crear y aprovechar infraestructura productiva.
- Impulsar áreas urbanas específicas con usos de suelo productivos y sus equipamientos, que incluyen centrales logísticas, aduanas, zonas francas e infraestructura de comunicaciones (puertos, aeropuertos y enlaces).
- Fomentar los vínculos entre las actividades industriales con instituciones de educación superior, investigación, desarrollo tecnológico y de innovación (Tecnópolis).
- Estructurar las ciudades para reducir las necesidades de movimiento.
- Aprovechar las capacidades de la infraestructura urbana y los baldíos, para mayores densidades e intensidades de uso.
- Impulsar el crecimiento de un asentamiento o de una ciudad, determinando las secuencias, etapas y condicionantes a partir de la Teoría de Umbrales, reduciendo los costos iniciales y de operación.

- Crear fondos de suelo e infraestructura para integrar los polígonos de crecimiento.
- Mejorar el financiamiento de las ciudades.
- Establecer mecanismos para aplicar adecuadamente el predial con base en el suelo.
- Captar plusvalías por la incorporación del uso del suelo rural a urbano.
- Establecer sistemas eficientes e integrados de movilidad sustentable.
- Propiciar la adecuada seguridad pública.

Establecer una política de desarrollo económico que en el ámbito de la ciudad, brinde:

- Estímulos a la capacidad productiva.
- Consolide empresas eficientes, modernice las ineficientes, sustituya las empresas obsoletas y aproveche los espacios con uso industrial, vacíos o dedicados a otros fines.
- Fortalezca los encadenamientos productivos (clusters industriales).
- Impulse la innovación.
- Promueva educación y capacitación del personal.
- Establezca asesoría especializada en fuentes de financiamiento, mecanismos de operación, servicios administrativos, jurídicos y contables, así como instancias de distribución y centros logísticos.
- Incremente la productividad y competitividad, mediante la creación de empleo permanente y remunerativo, impulse la política redistributiva y fortalezca el mercado interno.

Por su parte, la política urbana debe atender a la equidad, el combate a la pobreza y al derecho a la ciudad, a través del acceso a satisfactores, oportunidades y servicios, la inclusión social, la generación de acceso al suelo y la vivienda para las diversas capacidades de ingreso. El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y de la calidad del entorno en asentamientos, colonias populares y barrios, mediante el mejoramiento de la infraestructura vial y de agua potable y drenaje, del equipamiento de educación y salud, de la recuperación y creación de espacios públicos y de la seguridad ciudadana.

Todos estos propósitos requieren de una gestión eficaz y transparente que atienda con una adecuada gobernanza a las necesidades y aspiraciones de la población, con gobiernos locales, que no solo regulen, sino que promuevan coordinen y conduzcan, sumando la voluntad política y aplicando el estado de derecho, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones y atendiendo a una visión federalista de concurrencia y coordinación, que permita la transversalidad en la planeación y en la operación de las ciudades.

El ordenamiento territorial concertado en el ejercicio de la función pública permitirá integrar espacialmente el desarrollo nacional e impulsar las estrategias que permitan orientar al territorio sus regiones, zonas metropolitanas y sus sistemas urbanos y rurales, a los propósitos del desarrollo económico y la redistribución de sus beneficios.

### **Bibliografía.**

- Borja, Jordi y Castells, Manuel, "Local y global. La Gestión de las ciudades en la era de la información", Madrid, Editorial Taurus, 1997. 418 p.
- Brotchie, John, "Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21st century", Longman Australia, 1995. 532 p.
- Castells, Manuel, "La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional", Madrid, Alianza Editorial, 1995. 504 p.
- Castells, Manuel y Hall, Peter, "Technopoles of the world", USA, Routledge, 1994. 275 p.
- Colegio de México, "Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005. 628 p.
- Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, "Foro de Consulta el Ordenamiento Territorial en el siglo XXI", México 2003. 339 p.
- Covarrubias Gaitán, Francisco, "Ciudad de México, Desarrollo Urbano visión 2020", México, Grupo Noriega Editores, 1997. 427 p.
- IAPEM, "La regionalización en México", México 2005. 447 p.
- Sassen Saskia, "Cities in a world economy", USA, Pine Forge, 1994. 157 p.
- Sassen Saskia, "The global city. New York, London, Tokyo", USA, Princeton, 1994. 397 p.
- SEDESOL, CONAPO, INEGI, "Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000-2005", México 2004. 169 p.
- Topelson de Grinberg, Sara "La expansión de las ciudades 1980-2010", SEDESOL, México 2011. 195 p.
- Unikel Luis, "El desarrollo urbano de México", El Colegio de México, segunda edición, México, 1978. 476 p.