

CAPÍTULO IX

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN, URBANIZACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNA

IX.1 PANORAMA GENERAL

Actualmente, la mayor parte de las diferencias en el crecimiento demográfico de los estados, municipios y localidades del país se debe a la migración de personas y familias que buscan ampliar sus oportunidades de desarrollo económico y social.

La falta de oportunidades en determinadas zonas y la fuerte polarización en otras suele provocar desequilibrios tanto en los lugares de origen como en los de destino de la migración. En los primeros destaca la pérdida de capital humano, el abandono de las actividades productivas y la fuerte dependencia económica de la población, especialmente de los niños y adultos mayores, a los recursos provenientes del exterior. Mientras que en los lugares de destino de la migración se ve desbordada la capacidad de los gobiernos y mercados locales para atender las necesidades del acelerado crecimiento demográfico en materia de empleo, suelo, vivienda y servicios, entre otras.

Paralelamente, los patrones de asentamiento de la población también tienen implicaciones en las oportunidades de desarrollo y la calidad de vida de las personas. Por un lado, la expansión física de las ciudades enfrenta cada vez mayores dificultades, como la escasez de agua y suelo apto para el desarrollo urbano, el aumento de la contaminación, la ocupación de zonas de alto riesgo y valor ambiental, con el consecuente deterioro ecológico de su entorno. Por otro lado, como se analizará en el Capítulo X, la fuerte dispersión geográfica de la población rural en miles de localidades pequeñas dificulta el desarrollo económico y el acceso a servicios sociales básicos de las comunidades.

En ambos casos, la política de población debe contribuir a reducir los persistentes desequilibrios territoriales del país mediante su articulación con las estrategias más amplias de desarrollo urbano-regional y de ordenación del territorio. Estas estrategias deben estar orientadas a ampliar las opciones de migración y desarrollo de las personas y disminuir su vulnerabi-

lidad ante fenómenos naturales, cuidando al mismo tiempo la calidad del medio ambiente y los recursos naturales de los que depende el desarrollo sustentable de las ciudades y de las comunidades rurales.

IX.1.1 PROCESO DE URBANIZACIÓN

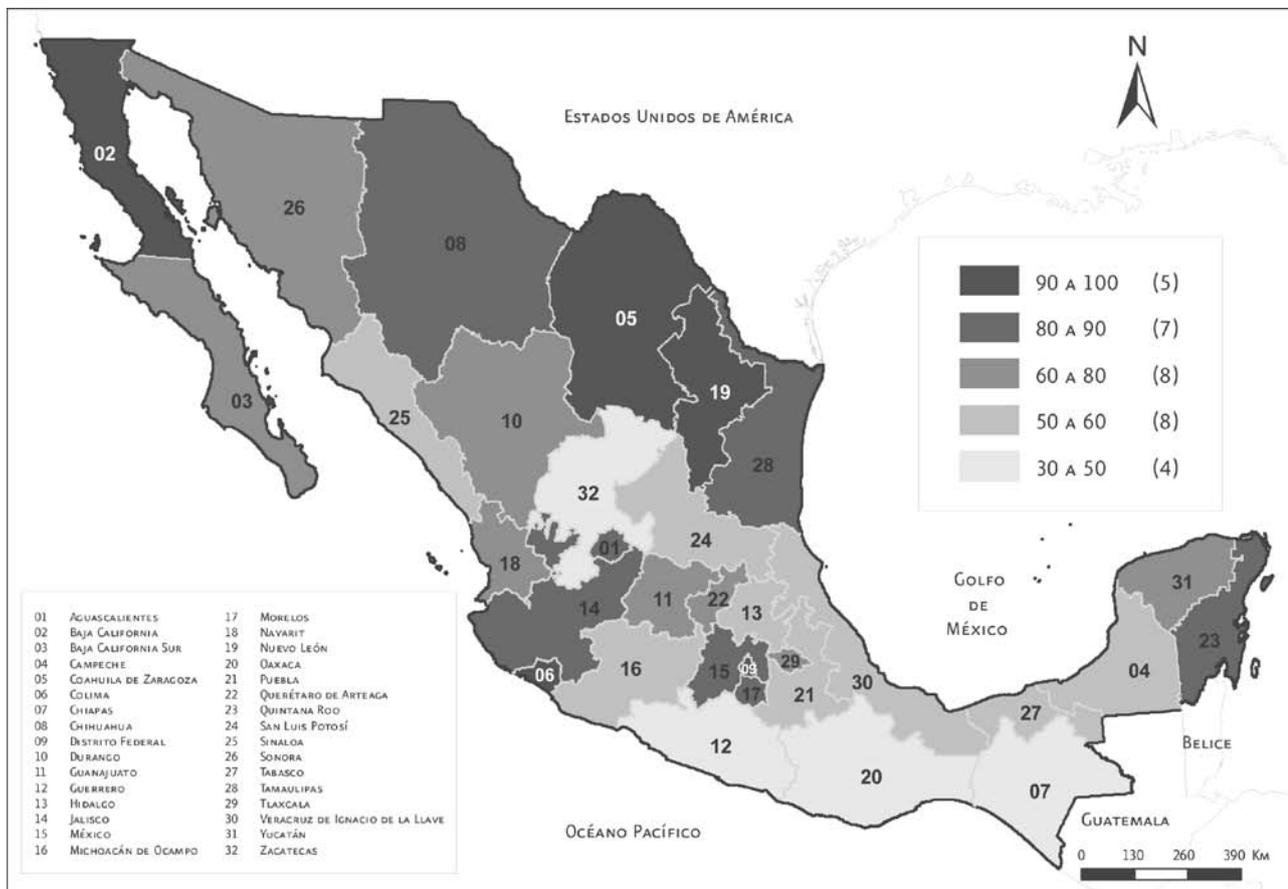
En la década de los setenta, la industrialización del país tuvo como resultado el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades, en una etapa en que los niveles de crecimiento poblacional alcanzaron su máximo histórico. La población urbana creció a tasas mayores a 4.5% anual, producto principalmente de la migración campo-ciudad y su elevada concentración en las tres principales zonas metropolitanas: Valle de México, Guadalajara y Monterrey, que en 1980 alojaban a la mitad de la población urbana total.

La reestructuración económica de la nación, orientada principalmente hacia la exportación, la apertura comercial y la reducción de la participación del Estado en la economía, ha contribuido a modificar las tendencias de crecimiento urbano. Entre los cambios más importantes destacan la disminución del ritmo de crecimiento de la población urbana en su conjunto y la pérdida del poder de atracción de las tres principales metrópolis del país. De esta forma, se dio paso a un mayor dinamismo demográfico y creciente importancia económica de diversas ciudades de menor tamaño.

Entre 1990 y 2005, el peso relativo de las tres principales ciudades descendió de 43.0 a 36.7% de la población urbana. Las siguientes seis ciudades en la jerarquía urbana con más de un millón de habitantes incrementaron su participación de 10.5 a 12.9%, generalmente como resultado de sus altas tasas de crecimiento poblacional.

Paralelamente, el grueso de las ciudades de cien mil a menos de un millón de habitantes también experimentó ritmos de crecimiento demográfico superiores al promedio urbano, de manera que su proporción aumentó de 30.1 a 38.4% del total urbano, lo

MAPA IX.1. GRADO DE URBANIZACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2009



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en las Proyecciones de la Población de México 2005-2050.

que ha contribuido a diversificar significativamente la distribución de la población urbana en el territorio nacional.

En la actualidad, la población de México es predominantemente urbana, con 77.8 millones de residentes en ciudades, 72.3% del total nacional. Asi-

mismo, doce entidades federativas presentan grados de urbanización superiores a 80%, de las cuales once se localizan en el centro y norte de México. En contraste, sólo cuatro estados tienen grados de urbanización menores de 50%, tres de ellos se ubican en el sur del país (véase mapa IX.1).

IX.1.2 TAMAÑO Y CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

En 2009, la población urbana de México se distribuye en 364 ciudades de 15 mil o más habitantes. Estas ciudades se clasifican en cuatro rangos (véase cuadro IX.1):

- Una megaciudad con 20 millones de habitantes (Zona Metropolitana del Valle de México).
- Diez grandes zonas metropolitanas con poblaciones que van de uno a menos de cinco millones de habitantes (Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Tijuana, Toluca, León, Juárez, La Laguna, San Luis Potosí y Querétaro, por orden de magnitud).
- 80 ciudades medias de 100 mil a menos de un millón de habitantes.
- 273 ciudades pequeñas, de 15 mil a menos de 100 mil habitantes.

En términos relativos, 52.4% de la población urbana reside en once grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En el extremo contrario, las ciudades pequeñas concentran sólo a 11.4% del total urbano, mientras que las ciudades medias aportan poco más de una tercera parte (36.2%) de la población urbana total.

En lo que va del presente siglo, la población urbana creció a una tasa de 1.5% anual, más de medio punto por arriba del promedio del país (0.9%). Destaca el crecimiento de las zonas metropolitanas de uno a cinco millones de habitantes, cuya población, en su conjunto, creció a una tasa promedio de 2%, seguida de la población de las ciudades medias con una tasa de 1.7%. La Zona Metropolitana del Valle de México y el conjunto de las ciudades pequeñas registraron ritmos de crecimiento muy por debajo del promedio urbano y similares al promedio nacional. De esta forma, las ciudades grandes y medias continúan consolidándose como los centros urbanos más dinámicos del país.

CUADRO IX.1. SISTEMA URBANO NACIONAL. NÚMERO DE CIUDADES Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE CIUDAD, 2000-2009^A

RANGO	NÚMERO DE CIUDADES EN 2009	POBLACIÓN (MILLONES)		TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (%)
		2000	2009	
TOTAL URBANO	364	67.8	77.8	1.5
ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO	1	18.4	20.0	0.9
CIUDADES DE 1 A 5 MILLONES DE HAB.	10	17.3	20.8	2.0
CIUDADES DE 100 000 A 999 999 HAB.	80	24.0	28.2	1.7
CIUDADES DE 15 000 A 99 999 HAB.	273	8.2	8.9	0.9

Nota: A/ La población en 2000 y 2009 de las ciudades que integran el sistema urbano nacional, se calculó manteniendo fija la integración territorial de las zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores de 15 000 habitantes correspondiente a 2005.

Fuente: Cálculos del CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005 y las Proyecciones de la Población de México 2005-2050.

IX.1.3 MIGRACIÓN Y URBANIZACIÓN

En las últimas décadas, la reestructuración económica del país ha dado lugar a una mayor diversificación de las actividades productivas en el territorio nacional y, como consecuencia, en los patrones de movilidad y localización de la población.

A diferencia de la etapa de urbanización acelerada, en la que predominó la migración de origen rural hacia las grandes ciudades, actualmente la mayor parte de los flujos internos es de origen urbano y se dirige principalmente a las ciudades de tamaño intermedio, lo que ha contribuido a ampliar la distribución de la población urbana en varias regiones del país.

En el quinquenio 1995-2000, las ciudades fueron el origen de 65% de la migración intermunicipal y el destino de 76% de los movimientos, mientras que la mitad de los flujos (2.2 millones) tuvo como origen y destino localidades del sistema urbano.¹ La mayor proporción de los flujos se dirigió a las ciudades medias, con 37% del total (1.6 millones), seguida de la migración hacia las ciudades grandes, las cuales captaron 29% de los movimientos (1.3 millones) (véase cuadro IX.2).

Si bien no se dispone de datos de migración intermunicipal para el quinquenio 2000-2005, la importancia de ésta se ve reflejada en las ciudades y municipios con ritmos de crecimiento sumamente elevados. Este es el caso de varias ciudades fronterizas y turísticas, así como de un número importante de municipios localizados en la periferia de zonas metropolitanas. En cambio, en los municipios con tasas de crecimiento negativo la pérdida de población puede estar determinada por un mayor peso de la migración internacional.

Al respecto, de los 40 municipios con mayor tasa de crecimiento durante el quinquenio anterior (mayor a 5% anual), 23 corresponden a municipios periféricos de zonas metropolitanas, mientras que otros cinco se encuentran entre los principales destinos del turismo internacional, lo que ilustra la importancia de la migración interna en la urbanización del país.

El tránsito de un patrón de urbanización altamente concentrado en unas cuantas ciudades y regiones a otro más diversificado y equilibrado representa una valiosa oportunidad para encarar los retos que actualmente enfrenta la expansión física de las grandes ciudades: la escasez de agua y suelo apto para el desarrollo urbano, los requerimientos de vivienda, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental.

En este marco, el desarrollo de sistemas urbano-regionales más equilibrados y mejor articulados, tanto en su interior como entre sí, representa una alternativa para reducir la concentración poblacional en las grandes metrópolis y para ampliar las opciones de residencia, migración y desarrollo socioeconómico de la población urbana y rural, a través del fortalecimiento de los vínculos económicos y sociales entre las ciudades y las zonas rurales de cada región.

¹ De acuerdo con estimaciones del CONAPO, durante el quinquenio 1995-2000 alrededor de 6.6 millones de personas cambiaron de municipio de residencia; de ellas, 2.2 millones se desplazaron entre municipios de una misma conurbación o zona metropolitana y 4.4 millones migraron entre municipios de ámbitos territoriales distintos.

CUADRO IX.2. MIGRACIÓN INTERMUNICIPAL POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 1995-2000

TAMAÑO	INMIGRANTES		EMIGRANTES		MIGRACIÓN NETA	
	MILES	PORCENTAJE	MILES	PORCENTAJE	MILES	TASA (POR MIL)
TOTAL	4 389	100.0	4 389	100.0	0	0.0
CIUDADES DE UN MILLÓN O MÁS HAB.	1 283	29.2	1 096	25.0	186	1.1
CIUDADES DE 100 000 A 999 999 HAB.	1 618	36.9	1 255	28.6	363	3.0
CIUDADES DE 15 000 A 99 999 HAB.	440	10.0	496	11.3	- 56	-1.3
LOCALIDADES MENORES DE 15 000 HAB.	1 048	23.9	1 542	35.1	- 494	-3.2

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

IX.1.4 URBANIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Uno de los principales impactos del desarrollo urbano es su expansión indiscriminada sobre el entorno inmediato, mismo que se expresa en cambios en el uso del suelo y el deterioro de la cubierta vegetal, con la consecuente pérdida de los servicios ambientales ligados a ésta, como la captación de agua de lluvia, la recarga de acuíferos, la captura de gases de efecto invernadero y la regulación climática, entre otros.

En México, el alto costo del suelo y la vivienda urbana, comparado con el bajo nivel de ingreso de la mayoría de la población, y las limitaciones del financiamiento público y privado en materia de vivienda han determinado que buena parte de la población de las ciudades resuelva sus necesidades de alojamiento en asentamientos irregulares y precarios, mediante la autoconstrucción total o parcial de la vivienda, en terrenos generalmente situados en la periferia de las ciudades y sin certeza jurídica en cuanto a su propiedad.

El asentamiento en zonas frágiles y de alto valor ambiental, así como en zonas sujetas a deslaves e inundaciones, que por lo regular carecen de servicios básicos, repercute en la contaminación del ambiente así como en la salud y seguridad de la población. Se estima que en las ciudades, cada año se asientan cerca de 90 mil hogares en lugares poco aptos y

en condiciones precarias, donde se incrementan los costos de edificación (Presidencia de la República, 2008a).

A su vez, la construcción de grandes desarrollos habitacionales en las periferias urbanas, alejados de los centros de empleo, comercio y servicios, ocasiona un aumento considerable de los recursos familiares que se destinan al transporte, así como un incremento notable en el consumo de energía. Además de que representan altos costos para la provisión de servicios públicos como seguridad, escuelas y centros de salud, entre otros. Esta situación afecta el entorno social en el que se desarrollan estos hogares, incluyendo problemas como delincuencia e inseguridad.

En este contexto, la vivienda no sólo es parte fundamental del patrimonio de las familias, sino también uno de los principales elementos para el crecimiento ordenado de las ciudades y centros de población, lo que pone de manifiesto la importancia de fortalecer los mecanismos para la constitución de reservas territoriales que propicien el desarrollo ordenado y sustentable de los asentamientos humanos.

Las actividades urbanas generan diversos tipos de residuos sólidos y líquidos, así como de gases que son emitidos a la atmósfera. A medida que la población crece y aumenta la actividad económica, la cantidad de residuos sólidos también asciende, lo que provoca la saturación de los espacios para su disposición y la

necesidad de contar con nuevas áreas para su confinamiento.

Particularmente, los residuos peligrosos representan un problema mayor, dado que su disposición inadecuada plantea altos riesgos para la salud y la contaminación del medio ambiente, lo que demanda el desarrollo de infraestructura apropiada para el manejo adecuado de los mismos, así como el reforzamiento de los mecanismos de control y vigilancia.

Asimismo, la falta de tratamiento de aguas residuales provoca la contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos. En 2006, la descarga de aguas residuales municipales fue de 242 metros cúbicos por segundo, de los cuales, menos de una tercera parte eran tratada (74.4 metros cúbicos por segundo) (CONAGUA, 2007).

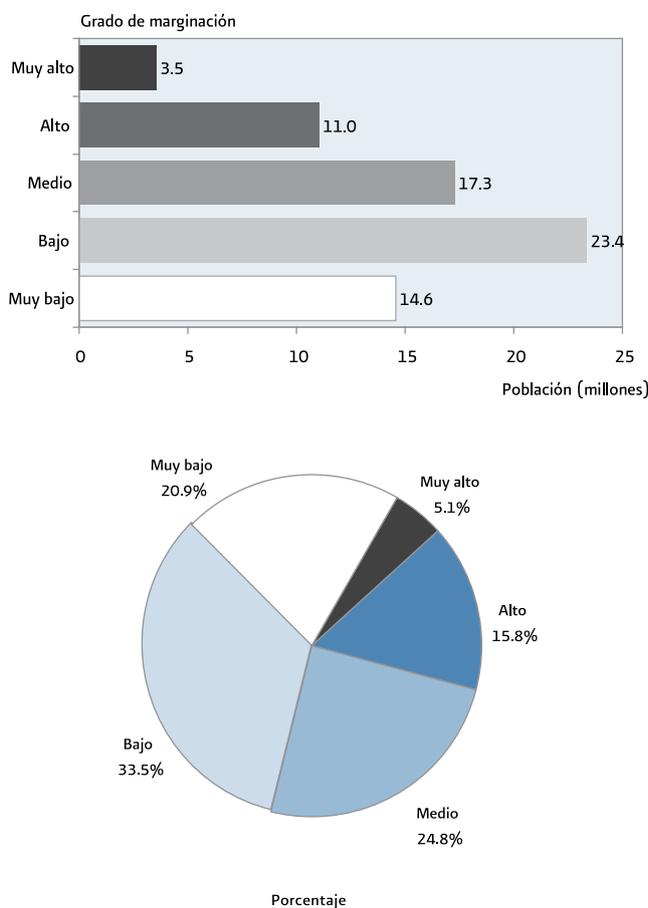
En cuanto a la contaminación del aire, son las grandes zonas metropolitanas las que padecen las consecuencias más severas del deterioro ambiental. Si bien desde hace tres décadas se ha venido realizando un esfuerzo constante para abatir y revertir los efectos de la contaminación atmosférica, principalmente asociada con la quema de combustibles por parte de la industria y los vehículos automotores, la situación aún es crítica en diversas metrópolis donde frecuentemente se rebasan los límites de las normas de calidad del aire.

IX.1.5 MARGINACIÓN URBANA

El aumento de la población de las grandes metrópolis, aunado al crecimiento acelerado de varias ciudades medias y pequeñas, constituye un reto para la sustentabilidad del desarrollo urbano, sobre todo si se tiene en cuenta que una proporción significativa de la población de las ciudades de México reside en condiciones precarias, tanto en términos de las características de las viviendas que ocupa como de su acceso a los servicios sociales básicos.

De acuerdo con los resultados del Índice de marginación urbana, 20.9% de la población urbana de

GRÁFICA IX.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ÁREAS URBANAS POR GRADO DE MARGINACIÓN, 2005



Fuente: CONAPO, *Índice de marginación urbana 2005*.

México (14.5 millones) residía en zonas con alto y muy alto grado de marginación (véase gráfica IX.1).² En tanto, en las ciudades de los estados del sur del país (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), esta proporción asciende alrededor de 50%.

¹ El índice de marginación urbana es una medida resumen que permite diferenciar a las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas del país según el impacto global de las privaciones que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación y la salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes de primera necesidad.

Respecto al tamaño de su población, las ciudades pequeñas muestran una mayor incidencia de la marginación urbana, con 40% de sus residentes en áreas con alto y muy alto grado de marginación, mientras que en las ciudades medias y grandes esta proporción se reduce a 20 y 17%, respectivamente.

Más de la mitad de la población urbana que vive en unidades territoriales de alta y muy alta marginación (7.4 millones) se concentra en sólo 15 zonas metropolitanas, entre las que destacan Valle de México (con 3.3 millones), Puebla-Tlaxcala (con 909 mil), Guadalajara (con 488 mil) y Toluca (con 428 mil).

A su vez, la marginación urbana se relaciona con otros fenómenos, como la irregularidad en la tenencia de la tierra y la ubicación de las viviendas en zonas de riesgo o de conservación ecológica que no cumplen con la normatividad local. Esto tiene efectos negativos sobre el medio ambiente, que a su vez repercuten en la salud y seguridad de la población.

El diseño de programas sociales orientados a mejorar el hábitat de la población urbana, particularmente de aquella que reside en zonas de alta y muy alta marginación, constituye un factor fundamental para alcanzar un desarrollo más equitativo y sustentable de las ciudades y centros de población.

IX.1.6 DESPLAZADOS INTERNOS

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se considera como “desplazados internos” a las personas o grupos de personas que, sin cruzar fronteras internacionales, se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular, como resultado de o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano (Deng, 1998).

Hasta el momento, el Estado mexicano carece de una definición jurídica específica sobre el tema.

Sin embargo la Constitución Política, la legislación federal y los instrumentos internacionales suscritos por México, así como los *Principios Rectores de los Desplazados Internos*, tutelan una serie de derechos fundamentales que se vinculan íntimamente con el desplazamiento interno.

Para solventar dicha carencia, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) formuló una definición sobre desplazados internos con el fin de homogeneizar conceptos dentro de la Administración Pública Federal. En este sentido, se consideran desplazados internos a “todos aquellos individuos o grupos de personas que se han visto obligados, o han sido presionados, para abandonar o huir de sus lugares de residencia como consecuencia de conflictos armados, religiosos, de violencia generalizada, de violación de sus derechos humanos fundamentales, de construcción de obras de infraestructura o de catástrofes naturales”.³

En México no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos y las estimaciones varían considerablemente. No obstante, se calculan entre 3 mil y 21 mil desplazados, aunque otras estimaciones ascienden hasta 60 mil (OACNUDH, 2004). En el caso particular del estado de Chiapas, se estima que a raíz del conflicto zapatista de 1994 quedaron desplazadas más de 12 mil personas. Otras fuentes calculan que existen entre 10 mil y 21 mil personas en esta condición, las cuales se autoadscriben como parte de los pueblos tzeltal, tzotzil, chol, tjolabal y mame (Faro, 2004). Se estima, 40% de la población desplazada está en la zona de influencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

De acuerdo con el *Programa Nacional de Derechos Humanos 2000-2006*, entre las causas que están detrás de este fenómeno se encuentra la violencia generada por conflictos religiosos en comunidades

³ Esta definición fue tomada de los Principios Rectores de los Desplazados Internos, pero ha sido adaptada para responder a la situación de México.

rurales, conflictos agrarios, disputas por el control de recursos naturales, conflictos económico-políticos y catástrofes naturales, entre otros.

Asimismo, una característica común entre la población desplazada en México es la presencia mayoritaria de mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes, al enfrentar este fenómeno ven en muchas ocasiones lesionada su dignidad humana.

De lo anterior se desprende el deber legal y la obligación moral del Estado mexicano para dar solución a los problemas de derechos humanos derivada del fenómeno del desplazamiento interno.

IX.2 PLANES Y PROGRAMAS INSTITUCIONALES

IX.2.1 DESCENTRALIZACIÓN DE RECURSOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

En el marco de los objetivos planteados en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) realizada en 1994, destaca la promoción de acciones encaminadas a promover la descentralización de recursos y el desarrollo de las capacidades de gestión de las autoridades locales para la formulación de programas y acciones que tengan un mayor impacto en los grupos de población más vulnerables y desfavorecidos. Lo anterior es acompañado de la canalización en forma oportuna y clara un monto mayor de recursos federales.

En materia de descentralización de recursos federales, México ha implementado una serie de medidas que van desde cambios en la legislación hasta la formulación de nuevas leyes y reglamentos que permiten canalizar mayores recursos a programas y acciones dirigidos a la población más vulnerable mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno. El fortalecimiento del federalismo en México tuvo como eje rector las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal efectuadas un año después de realizarse la CIPD. El proceso se inició en 1996 con el incremento

del porcentaje asignado al Fondo General de Participaciones de la Recaudación Federal. En 1998 se introdujo el ramo presupuestal Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), que inicialmente se integró por cinco fondos.⁴

En el periodo 1994-1999 el presupuesto del Poder Ejecutivo aumentó 35.7% los recursos descentralizados hacia las entidades federativas y municipios, con lo que la participación de este rubro respecto al PIB pasó de 5.7 en 1994 a 6.7 en 1999. En 2000, el Gobierno Federal continuó fortaleciendo el federalismo. En este año los recursos transferidos hacia las entidades federativas y municipios significaron una transferencia superior a los 119 180 millones de pesos, es decir, un incremento real de 47%.

En el periodo 2001-2006, el Gobierno Federal continuó implementando programas para alcanzar una distribución más equitativa de recursos entre las regiones del país con el fin de avanzar en la cobertura y calidad de los servicios públicos. De esta manera, se logró mejorar la gestión pública de los gobiernos locales a través de la descentralización de potestades tributarias, la consolidación de la transparencia y la rendición de cuentas en la distribución de los recursos federales transferidos y se avanzó en la modernización de los marcos legales de las entidades federativas. En promedio, en el periodo se destinaron 250 405 millones de pesos anuales al Ramo 33.⁵

En el mismo periodo, más de 60% de los recursos canalizados a las entidades federativas y los municipios se transfirieron a los fondos asociados a la

⁴ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAESB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNF) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Este último, se desdobra en tres programas: Programa Alimenticio y Servicio Social; Infraestructura Educativa Básica; e Infraestructura Educativa Superior.

⁵ En 1998 se crearon dos fondos más: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

educación. El segundo ámbito que captó mayores recursos correspondió a salud, en tanto que los recursos para fortalecer la gestión municipal y apoyar programas alimentarios y de infraestructura educativa concentraron alrededor de 8%. Los de menor captación fueron aquellos que apoyaban acciones de seguridad pública y de apoyo a la educación tecnológica y de los adultos.

En 2007, se reformaron los artículos 25 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, relativos a los Fondos de Aportación Federales y al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), además de crearse un octavo fondo, denominado Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). En este mismo año, al Ramo 33 se le asignó un presupuesto original de 372 220 millones de pesos.

El impulso al federalismo ha sido uno de los ejes centrales de la política de finanzas públicas a lo largo del periodo 1994-2009, que busca el fortalecimiento de la democracia y el equilibrio de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se ha cumplido con el objetivo de atender las demandas de la ciudadanía generando condiciones más favorables para el desarrollo de comunidades, así como escenarios más alentadores en donde se ofrecen mejores servicios de salud y educación y mayores oportunidades de empleo.

IX.2.2 ACCIONES DE DESARROLLO URBANO

Entre los puntos abordados en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, se propuso como una línea de trabajo estratégica fomentar una distribución espacial más equilibrada de la población, estimular de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible de las principales zonas de origen y de destino, así como reducir el papel de los diversos factores de presión en lo que respecta a las corrientes migratorias, como la distri-

bución desigual de los recursos de desarrollo, la adopción de tecnologías inadecuadas y la falta de acceso a la tierra.

En este sentido, se planteó a los países la necesidad de adoptar estrategias que fomentasen el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Para desarrollar las zonas urbanas, los gobiernos deberían apoyar activamente el acceso a la propiedad y a los recursos hídricos, especialmente por parte de las unidades familiares, e invertir o fomentar las inversiones para aumentar la productividad del campo.

Derivado de esta línea de trabajo, el gobierno mexicano implementó una política de descentralización de recursos financieros, además de delegar responsabilidades y fortalecer a los gobiernos locales. Posteriormente, fijó su atención en el fortalecimiento de los centros urbanos, lo cual, implicó atender los problemas derivados de una expansión no controlada de algunas ciudades y la necesidad de atender la demanda creciente de servicios y equipamiento, incluyendo la necesidad de suelo apto para el desarrollo de vivienda.

IX.2.3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el periodo 1999-2000, el *Proyecto Nacional de Ordenamiento Territorial* incorporó importantes convenios de carácter interinstitucional para garantizar la articulación efectiva de políticas sectoriales. Por su parte, el *Programa de Ordenamiento Territorial* avanzó en la modernización del marco legal en materia de desarrollo urbano y en la actualización de los planes estatales de desarrollo de 20 entidades federativas, con lo que se reforzó la capacidad operativa de los gobiernos locales para implementar políticas acordes con las problemáticas de cada región.

En 2000, como parte de las estrategias de ordenamiento territorial en las entidades federativas, se impulsó la constitución de subcomités de ordenamiento territorial y se formularon dos estudios:

México 2020: un estudio territorial del desarrollo, vertiente urbana, y *México 2020: un enfoque territorial del desarrollo, vertiente regional*.

El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, implementado a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), contó con instrumentos de planeación del desarrollo apoyados en un enfoque territorial, destacando:

- Convenio de colaboración con el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México para elaborar la metodología de análisis y la realización del ordenamiento territorial en los aspectos de prospectiva y modelos de ocupación territorial.
- Información geográfica y estadística para el ordenamiento territorial, desarrollado entre 2001-2006 por la SEDESOL, la SEMARNAT, el INEGI y el CONAPO.
- Programas estatales de ordenamiento territorial, de los cuales se concluyeron 26 y se avanzó en la elaboración de 6 más.
- 19 programas municipales de ordenamiento territorial correspondientes a diez entidades federativas
- Capacitación a mil funcionarios estatales y municipales por medio de talleres regionales y de teleconferencias denominadas *Experiencias Internacionales en Materia de Ordenamiento Territorial* (2005-2006), en las que se implementaron diversas acciones encaminadas a impulsar políticas de ordenamiento territorial con la participación de los tres órdenes de gobierno.
- Marco normativo del *Proyecto de Ordenamiento Territorial*.

De la misma forma, en el contexto del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, se incorporó al marco legal de los asentamientos humanos una nueva generación de instrumentos para enfrentar de manera más eficaz la problemática de los centros urba-

nos. Asimismo, se desarrollaron una serie de acciones como:

- Panel internacional *Cinco Cuestiones Fundamentales para el Diseño de una Política Territorial de México*.
- *Primera Reunión Nacional de Prospectiva Territorial*, que contó con la participación de 22 entidades federativas y en la que se creó la *Red de Funcionarios Públicos Estatales Vinculados con el Desarrollo Territorial*.
- *Diagnóstico Territorial de la Franja Fronteriza Norte*.
- *Antología sobre Ordenamiento Territorial*.

IX.2.4 PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y COMBATE A LA POBREZA

La política de desarrollo urbano se ha orientado a promover un crecimiento más equilibrado de las ciudades, impulsar la modernización de la infraestructura y equipamiento urbano en las ciudades medias. Asimismo, busca la creación de instrumentos normativos e institucionales que promuevan el reordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población de acuerdo con el potencial de las regiones, como son:

- *Programa Hábitat*, diseñado en 2003 por la SEDESOL, tiene como objetivo enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante acciones de mejoramiento de la infraestructura básica, del equipamiento y de las condiciones comunitarias de las zonas marginadas urbanas. Al final de 2008, la cobertura del programa incluía a 245 ciudades y 355 municipios y delegaciones políticas del Distrito Federal y contemplaba 8 126 proyectos aprobados con más de 1.2 millones de hogares beneficiados. Asimismo, en 2008 mediante este programa se realizó un esfuerzo interinstitucional para facilitar el acceso a diver-

esos programas que ofrece el Gobierno Federal en 93 polígonos, que corresponden a 70 municipios y diez delegaciones políticas de las 31 entidades federativas, en los que residen aproximadamente un millón de personas.⁶

- *Programa de Rescate de Espacios Públicos*, inició operaciones en 2007 y promueve la construcción, ampliación y rehabilitación física de los espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria. Adicionalmente, busca contribuir a la realización de acciones para la promoción de la participación social y la seguridad comunitaria, así como la prevención de conductas de riesgo en las comunidades beneficiadas.

IX.2.5 INCORPORACIÓN DE SUELO PARA EL DESARROLLO URBANO

Uno de los instrumentos creados para regular y controlar la incorporación de tierras ejidales y comunales fue la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Surge en 1974 como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es regularizar la tenencia de la tierra, atender los rezagos en la materia y programar la disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano.

En el periodo 2001-2004, con la formalización de más de 318 mil solicitudes de regularización de lotes, la CORETT proporcionó seguridad jurídica en el patrimonio a igual número de familias que ocupaban

⁶ En esta modalidad trabajan de manera conjunta las siguientes entidades: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

un predio en asentamientos humanos irregulares, en beneficio de 1.6 millones de personas. Con ello, se incorporó a los catastros municipales una superficie de más de 18 300 hectáreas. Entre 2005 y la primera mitad de 2006, se entregaron 76 686 títulos de propiedad que brindarán certeza jurídica a igual número de familias. Asimismo, la CORETT entregó durante 2007 un total de 38 825 escrituras

Con estas acciones se busca contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, dándole seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a través de la escrituración de predios, además de promover la incorporación de suelo libre al desarrollo urbano y la vivienda.

IX.2.6 ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EVENTOS NATURALES ATÍPICOS

El fenómeno del cambio climático ha afectado de manera importante al país en los últimos años. El Gobierno Federal ha creado recursos e instrumentos para limitar los efectos de los fenómenos naturales e impulsar una cultura de la prevención con la cual minimizar las vulnerabilidades sociales.

Debido a las consecuencias catastróficas del sismo de 1985, en México surgieron diversas iniciativas para crear una institución que estudiara los aspectos técnicos de la prevención de desastres. El Gobierno Federal emprendió la misión de establecer el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) asumió el objetivo de formar personal académico de alto nivel para la investigación y desarrollo en materia de prevención de desastres. Derivado de lo anterior, en 1988 se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) en carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la SEGOB.

En cuanto a la protección de la población, sus bienes y la ecología del país, la Dirección General de Protección Civil, dependiente de la SEGOB, asumió el

objetivo de reunir la información relativa a los diferentes riesgos a que están expuestos los asentamientos humanos, la infraestructura y los recursos naturales de las distintas regiones del país. Dicho propósito dio origen a los siguientes documentos:

- *Atlas Nacional de Riesgos*, publicado en 1994.
- *Diagnostico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, publicado en 2001 por el CENAPRED, el SINAPROC y la SEGOB. Identifica los riesgos de desastres derivados de los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos.

Adicionalmente, la SEGOB creó en 1996 el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), instrumento financiero incorporado al SINAPROC, que pretende apoyar a las entidades federativas de la república, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural.

En tanto, se han ejecutado programas para el mejoramiento y construcción de la infraestructura hidráulica con la cual atenuar los impactos ocasionados por eventos hidrometeorológicos en centros de población y áreas productivas, como:

- *Programa de Infraestructura de Protección contra Inundaciones en Centros de Población*, con el que se impulsó en 2005 la construcción de obras en 14 entidades federativas, en beneficio de 715 613 habitantes. Este programa contó con un presupuesto de 2 158.3 millones de pesos, de los cuales 74.9% provino de aportaciones del Gobierno Federal y 25.1% de los gobiernos estatales y municipales.
- Sistema Hidrológico del Valle de México, acciones en el área de operación, mantenimiento y rehabilitación para resguardar a las áreas urbanas y productivas de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) contra inundaciones.

La identificación de áreas propensas a riesgos y la difusión de información gubernamental para la prevención de desastres han sido acciones federales de gran importancia para abatir la vulnerabilidad social ante fenómenos naturales. Entre 2003 y 2008, con el financiamiento del *Programa Hábitat*, se han realizado 1 880 acciones destinadas a la prevención de desastres, de las cuales 52.5% han sido enfocadas a la realización de obras de mitigación de riesgos y protección de los asentamientos humanos. Asimismo, se han realizado 138 estudios y proyectos estratégicos para la prevención de desastres, entre los que destacan 81 *Atlas de Peligros o Riesgos*, a escalas municipales, de centro de población o zona metropolitana.

En 2007 se impulsó la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano de doce ciudades, con base en los Atlas de Riesgos elaborados con el apoyo del *Programa Hábitat*. Se distribuyó el video *Atlas de Peligros Naturales y la Importancia de su Elaboración en las Ciudades, Municipios y Zonas Metropolitanas* a los 640 municipios que conforman el Sistema Urbano Nacional. Con la finalidad de elevar el conocimiento sobre el tema de prevención y mitigación de desastres en las autoridades locales, se reimprimió el cuaderno de investigaciones *Obras de protección contra inundaciones* y el fascículo de *Inestabilidad de Laderas*.

Por otro lado, cabe señalar que el Gobierno Federal trabaja de manera conjunta con entidades federativas y municipios, cuando su capacidad operativa y financiera ha sido rebasada, en la atención a los daños ocasionados por los fenómenos naturales. Asesora y coordina estrategias de atención a las viviendas de la población que se encuentra en pobreza patrimonial, desde la etapa de emergencia, con acciones que permitan con prontitud el regreso a la normalidad; restablece los accesos principales y rehabilita las viviendas que no sufrieron daños estructurales. Asimismo, implementa los programas emergentes de reconstrucción de viviendas e infraestructura urbana.

IX.2.7 VIVIENDA

A lo largo de dos décadas se han implementado acciones encaminadas a abatir el rezago habitacional existente en el país. En la segunda mitad de la década de los noventa, se instrumentó el *Programa de Vivienda 1995-2000*, mismo que sirvió como marco para la firma en 1996 de la *Alianza para Vivienda*, con el que se logró integrar la participación de los tres órdenes de gobierno, cámaras y asociaciones profesionales vinculadas a la actividad habitacional, a fin de abatir el rezago acumulado y atender las necesidades habitacionales derivadas del surgimiento de nuevos hogares y del deterioro del inventario existente.

Entre las acciones del Gobierno Federal con las cuales ha dado mayor impulso al financiamiento a la vivienda destacan:

- Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLDES), instituciones financieras no bancarias que basan su operación en dar créditos en áreas muy específicas, incluyendo la hipotecaria.
- Adecuación de reglas de operación y esquemas crediticios de los organismos financieros de vivienda que permitieron la apertura de nuevas líneas de crédito, financiamiento compartido y coinversión en programas de vivienda social y popular, así como la incorporación del ahorro previo a esquemas de asignación de créditos.

Entre 2001 y 2007, los organismos nacionales de vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), registraron máximos históricos en el otorgamiento crediticio para adquisición de vivienda. Más de 70% se dirigió a la adquisición de vivienda nueva. Con ello se permitió que la población de esca-

sos recursos y la población migrante tuvieran mayor acceso a los créditos.

La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) es la instancia federal encargada de coordinar la función de promoción habitacional, así como de aplicar y cuidar que se cumplan los objetivos y metas del gobierno federal en materia de vivienda, plasmados en el *Programa Nacional de Vivienda 2007-2012*. Se creó en 2001 y de acuerdo con la Ley de Vivienda, expedida en junio de 2006, tiene entre sus atribuciones supervisar que las acciones de vivienda se realicen con pleno cuidado del desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable.

Por otro lado, se creó el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) con el propósito de integrar, generar y difundir información para permitir una adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de las políticas públicas en materia habitacional.

IX.2.8 INFRAESTRUCTURA Y ENTORNO AMBIENTAL

Uno de los mayores desafíos que México enfrenta en la actualidad es el abasto de agua potable, dado que en algunas ciudades del centro y norte del país el problema requiere de una atención inmediata, ante la inmensa demanda del recurso para el consumo humano y actividades productivas y la creciente sobreexplotación y contaminación de los acuíferos que proveen el líquido (véase Capítulo I).

El *Programa Nacional Hídrico 2007-2012* (PNH) establece ocho objetivos generales, entre los que destaca el relativo a “incrementar el acceso y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento”, a fin de elevar el nivel de vida de la población. Para el logro de este objetivo se definieron las siguientes líneas estratégicas:

- Fortalecer el desarrollo técnico y la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del país, a través del incremento en su eficiencia.

- Tratar las aguas residuales generadas y fomentar su reuso e intercambio.
- Incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en el país, induciendo la sostenibilidad de los servicios.
- Mejorar la calidad del agua suministrada a las poblaciones.

IX.2.8.1 AGUA POTABLE

Las acciones ejecutadas por los gobiernos federal, estatales y municipales permitieron que para diciembre de 2007 se lograra una cobertura nacional de agua potable de 89.9%, con lo que disminuyó a 10.3 millones el número de mexicanos que no cuentan con agua entubada en su vivienda, siete millones menos que en 1990.

En las zonas urbanas se presentan los niveles más altos en la cobertura del servicio; durante 2007 se dotó del servicio de agua potable a más de 400 mil habitantes, y se alcanzó una cobertura de 94.5%. En las zonas rurales se logró una cobertura de 74.7% gracias a que se brindó el servicio a 497 mil habitantes, aunado a un ligero decremento en la población de las localidades de menos de 2 500 habitantes.

IX.2.8.2 ALCANTARILLADO

Se logró una cobertura nacional de alcantarillado de 86.1% en 2007, a partir de las acciones de los tres niveles de gobierno, con lo que el número de mexicanos que no cuentan con el servicio en su vivienda es de 14.1 millones, 16.9 millones menos que en 1990.

En las zonas urbanas, al igual que en materia de agua potable, se reportan las mayores coberturas de alcantarillado; durante 2007 se benefició a más de 400 mil habitantes con el servicio y se logró una cobertura de 94.2%. En las zonas rurales, localidades dispersas y de difícil acceso en la mayoría de los casos, se incorporó al servicio de alcantarillado a cerca

de a 400 mil habitantes, con lo que se alcanzó una cobertura de 59.9%.

IX.2.8.3 POTABILIZACIÓN, DESINFECCIÓN Y TRATAMIENTO DE AGUA

Para el Estado mexicano es de capital importancia suministrar a la población agua suficiente y de buena calidad a fin de evitar la presencia de enfermedades relacionadas con la misma.

El Gobierno Federal, a través de los programas que administra la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), apoya a los estados, municipios y organismos operadores para que mejoren los servicios que prestan a la población; incentiva la construcción de plantas potabilizadoras para que abastezcan de agua que cumpla con la normatividad vigente para consumo humano, y la desinfecta a fin de prevenir y controlar los padecimientos de origen hídrico.

En el periodo 2000-2007, la cobertura de tratamiento de agua residual pasó de 23 a 38.3%, no obstante, es imperioso redoblar esfuerzos para que se incremente a fin de sustituir agua de primer uso por agua residual tratada, así como recuperar la calidad de los ríos y lagos y aumentar la recarga de los acuíferos.

Asimismo, promueve el establecimiento de instrumentos económicos, fiscales y financieros que apoyen las acciones que requieren los prestadores de servicios para el logro de sus objetivos. Entre estos instrumentos destacan los siguientes:

- Decretos que condonan y eximen contribuciones y accesorios en materia de derechos por uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y en materia de descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación.
- *Programa de Agua Limpia* (desinfección del agua para consumo humano).
- *Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas* (APAZU).

- *Programa de Devolución de Derechos (PRODDER).*
- *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA).*

IX.2.8.4 PLANTAS POTABILIZADORAS

Para 2007 se contaba con 541 plantas potabilizadoras en operación, con una capacidad instalada de 126.5 metros cúbicos por segundo, que procesan y potabilizan un caudal de 86.4 metros cúbicos por segundo, principalmente de aguas superficiales.

IX.2.8.5 DESINFECCIÓN DE AGUA

El PNH, establece como objetivo mejorar la calidad del agua suministrada a las poblaciones; para ello, el Programa Agua Limpia asegura el acceso a agua bacteriológicamente apta para consumo humano, como medida preventiva de transmisión de enfermedades infecciosas intestinales y evitar daños a la salud pública ocasionada por agua de mala calidad.

La cobertura de agua desinfectada para 2007 fue de 96.2%, esto significa que de 327.6 metros cúbicos por segundo de agua que se suministran a la población en el ámbito nacional, se desinfectan 315.2 metros cúbicos por segundo, 2.99 metros cúbicos por segundo más que en 2006.

IX.2.8.6 TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Si bien en desde hace décadas se ha trabajado de manera constante en materia de tratamiento de aguas residuales, los avances obtenidos no han sido suficientes. Al respecto, el Gobierno Federal ha implementado el APAZU, el PRODDER, el PROMAGUA, el *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)* y el Programa de Acciones de Saneamiento (PAS).

A través de estos esquemas se proporciona apoyo técnico y económico a gobiernos municipales y estatales con el propósito de que con los recursos financieros que ellos también aporten se construyan plantas de tratamiento de aguas residuales y se encarguen de su operación.

Para 2007 se estableció como meta alcanzar una cobertura de tratamiento de aguas residuales del 38.5% a nivel nacional, equivalente a un caudal total tratado de 79.7 metros cúbicos por segundo, lo que implicaba incrementar en 5 307 litros por segundo las aguas tratadas en el ejercicio. De esta forma, se contaba con 1 710 plantas en operación formal, 117 más que en el ejercicio anterior, con una capacidad total instalada de 106.3 metros cúbicos por segundo.

Las 1 710 plantas en operación procesan un caudal de 79.3 metros cúbicos por segundo, equivalente al 38.3% del total de las aguas residuales generadas y colectadas en los sistemas formales de alcantarillado municipales, estimado en 207 metros cúbicos por segundo.

Con la puesta en operación de más plantas depuradoras, la cobertura de tratamiento de aguas residuales se ha incrementado en 15 puntos porcentuales con respecto a 2000, lo que significa un caudal adicional de 33.4 metros cúbicos por segundo de agua tratada.

IX.2.9 ATENCIÓN A LOS DESPLAZADOS INTERNOS

La búsqueda de soluciones permanentes para la situación que viven los desplazados internos en el país se inscribe dentro del objetivo del gobierno federal de defender y promover los derechos humanos. Al respecto, se ha iniciado un proceso de vinculación entre dependencias estatales y organizaciones de la sociedad civil de las entidades federativas donde existe el mayor número de desplazados internos (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco).

La adopción de los *Principios Rectores de los Desplazados Internos* de la Organización de las Naciones Unidas por parte del gobierno de México reafirma el compromiso de garantizar la protección de las personas que, sin salir del país, se ven obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual a causa de conflictos de diversa índole. No obstante, aún persisten tareas por realizar para crear una política gubernamental de atención a las poblaciones desplazadas internamente.⁷

La SEGOB instaló el Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos que cuenta con la participación activa de otras siete secretarías de Estado: de la Reforma Agraria (SRA), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (SRE), de Salud (SSA) y de Educación Pública (SEP), así como de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Procuraduría General de la República (PGR).

Este Grupo de Trabajo ha identificado los siguientes aspectos básicos a ser considerados en una política pública para desplazados:

- Asegurar su protección física.
- Asegurar su bienestar material.
- Encontrar soluciones permanentes al desarraigo.
- Elaborar un marco jurídico sobre desplazados internos.
- Consultar a los desplazados sobre todas las acciones y programas de desarrollo para desplazados que se diseñen.
- Crear un *Programa Nacional de Documentación para Desplazados Internos*.

⁷ Los *Principios Rectores de los Desplazados Internos* contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

IX.3 PERSPECTIVAS Y RETOS

En las próximas décadas, México reforzará su perfil urbano. En los siguientes 21 años la población urbana del país se incrementará en 14.3 millones de personas, para alcanzar un total de 92.1 millones y un grado de urbanización de 76.2% (CONAPO, 2008b). Se prevé que más de tres cuartas partes de este incremento (11.4 millones) tendrá lugar en el conjunto de las grandes metrópolis con más de un millón de habitantes, cuyo número ascenderá a 19 zonas metropolitanas, lo que contribuirá a reforzar el tránsito hacia un patrón de concentración urbana mucho más amplio y extendido al interior del territorio nacional.

Si bien el crecimiento de la población urbana en su conjunto continuará disminuyendo, éste seguirá situándose por arriba del promedio nacional, con marcadas diferencias entre las tasas de crecimiento de las ciudades que forman el sistema urbano, donde varias ciudades turísticas, fronterizas y de influencia regional experimentarán ritmos de crecimiento elevados, entre 2.0 y 7.0% promedio anual.

La Zona Metropolitana del Valle de México crecerá a una tasa promedio de 0.5% anual, menor al promedio nacional (0.6%) y urbano (0.8%), para alcanzar una población de 22.1 millones de habitantes, con lo que reducirá su participación a 18.3% de la población nacional y a 24% de la urbana.

El grupo de metrópolis con poblaciones entre uno y seis millones de habitantes se incrementará de diez ciudades en 2009 a 18 en 2030, con lo que el peso demográfico de éstas ascenderá de 20.8 a 36.7 millones, y su participación de 26.7 a 39.8% de la población urbana.

Por su parte, las ciudades medias, con poblaciones comprendidas entre 100 mil a menos de un millón de habitantes, disminuirán su número de 80 ciudades en 2009 a 74 en 2030. La población de éstas se reducirá de 28.2 a 25.0 millones, por lo que su participación en el total urbano descenderá de 36.2 a 27.2%.

Las ciudades pequeñas, de 15 mil a menos de 100 mil habitantes, serían las que menos población aportarían al sistema urbano en los siguientes 21 años, pues reducirán su participación respecto al total urbano de 11.4% en el 2008 a 9.0% en 2030. En cifras absolutas, el número de ciudades pequeñas descenderá de 273 a 249 y su población de 8.9 a 8.3 millones.

En resumen, hacia 2030 México reforzará aún más su perfil urbano y al mismo tiempo se diversificará el sistema de ciudades. Sin embargo, aunque las tres mayores metrópolis presentarán crecimientos moderados de su población, las ciudades que ascenderán al conjunto de grandes ciudades contribuirán a modificar el patrón de concentración en unas pocas ciudades hacia una ampliación de la concentración en un mayor número de grandes ciudades distribuidas en todo el territorio nacional.

En este contexto, las ciudades medias deberán fortalecer su articulación regional con las ciudades grandes y pequeñas y consolidarse como destinos de la migración a fin de atenuar la concentración urbana y propiciar un patrón de desarrollo urbano más diversificado y equitativo.

Ante este escenario, la política de población de México reconoce la importancia de impulsar el desarrollo equilibrado del sistema nacional de ciudades y el fortalecimiento de sus vínculos con las zonas rurales como la mejor alternativa para reducir las desigualdades regionales y ampliar las opciones de residencia y destino migratorio de la población.

Existe consenso en que el desarrollo territorial del país depende de la inserción favorable de cada región en el proceso de globalización económica, donde las ciudades juegan un rol principal, como interfase para

la articulación con los procesos de desarrollo a nivel local. En este marco, se debe continuar con las acciones orientadas a ampliar las ventajas competitivas de las ciudades, acordes con su localización geográfica, función regional, disponibilidad de recursos y vocación productiva, entre las que destacan la ampliación y modernización de la infraestructura de comunicaciones y transportes, el desarrollo de centros de educación, investigación y formación de capital humano vinculados con las actividades económicas locales, así como la modernización de las estructuras y procesos administrativos que permitan reducir los costos de transacción y alentar la inversión productiva en las ciudades.

Ante los impactos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida de determinados patrones de poblamiento urbano, se debe continuar impulsando medidas encaminadas a mejorar el hábitat de la población urbana y rural, particularmente de aquella que reside en zonas de alta y muy alta marginación. Asimismo, se deberá promover una oferta de suelo, vivienda y servicios básicos accesible a la población de menores recursos, que contribuya al crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades y centros de población, así como a reducir su vulnerabilidad ante situaciones de riesgo de desastre.

Finalmente, en lo que respecta al tema de los desplazados internos, los principales retos continúan siendo la consolidación de una política pública para atender este fenómeno, la creación de un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada y la búsqueda de soluciones permanentes para las poblaciones desplazadas, tales como su integración a una nueva comunidad, el reasentamiento a un tercer lugar o el retorno a su lugar de origen de manera segura y sostenible.

